

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Perustulosta sosiaaliturvajärjestelmän uudistaja?

Taloustiede

Pro gradu –tutkielma

Toukokuu 2016

Milla Myötävuori

Ohjaaja: Matti Tuomala

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto:	Johtamiskorkeakoulu, Taloustiede
Tekijä:	MYÖTÄVUORI, MILLA
Tutkielman nimi:	Perustulosta sosiaaliturvajärjestelmän uudistaja?
Pro gradu –tutkielma:	67 sivua
Aika:	Toukokuu 2016
Avainsanat:	perustulo, sosiaaliturva, optimaalinen lineaarinen tuloverotus

Sosiaaliturvaan on jo pitkään haluttu tehdä suurempia muutoksia, koska järjestelmä on tällä hetkellä monimutkainen eikä se vastaa kaikilta osin sille asetettuja tavoitteita. Sosiaaliturva- ja verojärjestelmien kesken on syntynyt päällekkäisyyksiä, jotka ovat johtaneet köyhyysloukkuihin, väliinputoamisiin ja etuuskien liian vähäiseen käyttöön. Järjestelmästä halutaan selkeämpi kokonaisuus, joka kannustaa työntekoon, kohtelee kaikkia tasavertaisemmin ja tavoittaa paremmin kaikki apua tarvitsevat.

Viime vuosina eniten keskustelua on herättänyt perustulo. Suomen hallitusohjelmaan on kirjattu perustulokokeilu, joka toteutetaan lähivuosina. Perustulo tarkoittaa kaikille kuukausittain ja automaattisesti maksettavaa tukea. Täydellisenä perustulo korvaisi kokonaisuudessaan tämän hetkiset etuudet ja verovähennykset. Kaikki ansiotulo perustulojärjestelmässä on verollista ensimmäisestä eurosta alkaen ja verotus toteutetaan kaikille samalla tasaveroprosentilla. Perustulojärjestelmä kiinnostaa siitä syystä, että se on todella yksinkertainen ja ymmärrettävä järjestelmä nykyiseen verrattuna. Se tuo hallinnollisia säästöjä, poistaa tarveharkintaisuudesta johtuvia kannustinloukkuja, vähentää byrokratiaa ja on tasapuolisempi kaikille. Kuitenkin perustulo, joka takaa kohtuullisen toimeentulon, vaatii verrattain suuret rajaverot kaikille. Optimaalisen lineaarisen tuloverotuksen teoria kertoo, kuinka suuret rajaverot aiheuttavat tehokkuustappioita ja vääristävät työn tarjontaa.

Tutkielmassa tutustutaan Suomen sosiaaliturvajärjestelmään, sen ongelmiin ja siihen, miten järjestelmää voidaan uudistaa. Vaihtoehtoja paneudutaan erityisesti perustulojärjestelmiin. Perustuloa tarkastellaan optimaalisen lineaarisen tuloverotuksen avulla ja lisäksi esitellään argumentteja, joita perustulolle on esitetty niin puolesta kuin vastaan.

Sisällys

1 JOHDANTO	1
2 SOSIAALITURVA SUOMESSA	3
2.1 SOSIAALITURVAN KEHITTYMINEN	3
2.2 SOSIAALITURVAJÄRJESTELMÄ NYKYÄÄN.....	5
2.3 SOSIAALIVAKUUTUS	7
2.4 TULOSIDONNAINEN JÄRJESTELMÄ	9
3 SOSIAALITURVAN UUDISTAMINEN	12
3.1 TYÖMARKKINOIDEN MUUTOKSET	13
3.2 KANNUSTINLOUKUT	14
3.3 OSALLISTUMINEN.....	18
4 PERUSTULO	21
4.1 OPTIMAALINEN LINEAARINEN TULOVEROTUS.....	22
4.2 HISTORIA	29
4.3 MALLIT.....	32
4.3.1 Täydellinen perustulo.....	32
4.3.2 Osittainen perustulo	34
4.3.3 Negatiivinen tulovero.....	36
4.3.4 Osallistumistulo	39
4.4 ARGUMENTTEJA PUOLESTA JA VASTAAN.....	41
4.5 PERUSTULOKOKEILU SUOMESSA	47
5 MUITA VAIHTOEHTOJA UUDISTAMISELLE	52
5.1 ETUUKSIEN VOIMAKKAAMPI KOHDENTAMINEN	52
5.2 ERILLISTEN ASTEIKKOJEN JÄRJESTELMÄ	54
6 LOPUKSI.....	61
LÄHTEITÄ	64

1 Johdanto

Sosiaaliturvaa pyritään uudistamaan aika ajoin. Globalisoituminen ja automatisoituminen on muuttanut työmarkkinoita ja näin ollen tuonut uusia haasteita myös sosiaaliturvaan. Kokoaikaisia vakituisia työpaikkoja ei ole tarjolla samoissa määrin kuin aiemmin ja epätyypillisistä työsuhteista onkin tullut varsin pysyvä osa työmarkkinoita. Järjestelmää on kehitetty vuosien saatossa moneen eri suuntaan. Tämän vuoksi järjestelmästä on tullut hyvin monimutkainen ja sinne on muodostunut päällekkäisyyksiä, jotka ovat puolestaan johtaneet esimerkiksi kannustinongelmiin.

Toisessa luvussa tutustumme Suomen sosiaaliturvajärjestelmään ja siihen, miten se on muodostunut. Suomen vakuutusperusteisessa sosiaaliturvajärjestelmässä on tällä hetkellä piirteitä kolmesta eri järjestelmästä. Järjestelmä muodostuu sosiaalivakuutuksesta, tulosidonnaisesta järjestelmästä ja siellä on myös yksi perustulon kaltainen tuki, lapsilisä. Toisessa luvussa käydään tarkemmin läpi sosiaalivakuutusta ja tulosidonnaista järjestelmää. Luvussa tutustutaan siihen, mitä nämä järjestelmät ovat, miten niitä on perusteltu ja toisaalta miten kritisoitu.

Järjestelmään liittyy useita ongelmia, joiden vuoksi sosiaaliturvaa halutaan uudistaa. Työmarkkinat ovat muuttuneet järjestelmän syntyajoista merkittävästi, mutta järjestelmä ei ole kehittynyt samassa mittakaavassa näiden muutosten mukana. Nykyinen sosiaaliturva ei enää kaikilta osin vastaa siihen, mitä sillä tavoitellaan. Järjestelmä on tällä hetkellä monimutkainen eikä se kannusta tarpeeksi työn tekoon. Tarveharkintaisiin tukiin liittyy vähäisen osallistumisen ongelma, joka heijastuu muun muassa leimaantumisen pelosta. Näihin sosiaaliturvan uudistamisen syihin tutustutaan tarkemmin kolmannessa luvussa.

Sosiaaliturvauudistuskeskustelussa viime vuosina on eniten pinnalla ollut perustulo ja se esitellään luvussa neljä. Perustulo tarkoittaa kaikille kansalaisille ehdoitta ja automaattisesti maksettavaa tukea. Perustulojärjestelmässä kaikkea ansiotuloa verotetaan ensimmäisestä eurosta alkaen kaikille samalla veroprosentilla. Perustulojärjestelmä vastaa lineaarisen tuloverotuksen mallia ja optimaalisen lineaarisen

tuloverotuksen avulla tarkastellaankin sitä, miten eri perustulon määrät ja veroasteiden valinnat vaikuttavat. Optimaalinen lineaarinen tuloverotus tuo myös esiin tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisen ristiriidan. Luvussa tutustutaan myös perustulon historiaan ja erilaisiin perustulomalleihin. Perustulomalleja ovat sekä täydellisen että osittaisen perustulon mallit. Lisäksi on negatiivisen tuloveron malli sekä Atkinsonin esittämä osallistumistulo. Luvun lopussa tarkastellaan perustulolle esitettyjä argumentteja ja tutustutaan Suomen perustulokokeiluun sekä sen etenemiseen.

Viidennessä luvussa pohditaan vaihtoehtoja sosiaaliturvan uudistamiselle. Perustulojärjestelmä on tällä hetkellä suurimman kiinnostuksen kohteena ja se on edennytkin kokeiluvaiheeseen asti. Aiemmin etuuskien tarkempaa kohdentamista tarpeiden mukaan on esitelty haluttuna kehityssuuntana. Tarveharkintaisuuteen liittyy kuitenkin haitallisia ongelmia, joiden johdosta sen lisääminen ei välttämättä ole paras kehityssuunta. Usein kiistellään ylipäänsä kaikenkattavan sosiaalivakuutuksen ja köyhille suunnatun tulosidonnaisen järjestelmän paremmuuden välillä. Mitään syytä näiden kahden vastakkainasetteluun ei välttämättä ole, sillä kustannustehokkaan järjestelmän luomiseen tarvitaan sekä tulosidonnaista että ehdollista informaatiota. Luvun lopussa esitellään erillisten asteikkojen järjestelmä, joka kuvaa sosiaaliturvan uudistusta, jossa näitä molempia informaatioita käytetään hyödyksi. Nykyinen järjestelmään jo itsessään hyödyntää näitä molempia, joten kyse on enemmän nykyisen järjestelmän kehittämisestä ja parhaimman kombinaation löytämisestä näiden kahden informaation välillä. (Tuomala 2009, 398.)

2 Sosiaaliturva Suomessa

Sosiaaliturvan tarkoitus on taata kaikille kohtuullinen elämisen taso ja toimeentulo erilaisten tarpeiden ja sosiaalisten riskien varalle. Näitä ovat esimerkiksi vanhuus, työkyvyttömyys, sairaus, asuminen ja sosiaalinen syrjäytyminen. (Hiilamo ym. 2012, 23.) Lisäksi sosiaaliturvan avulla voidaan jakaa yhteiskunnan voimavaroja uudelleen. Sosiaaliturvaetuudet koostuvat sekä palveluista että rahallisista etuuksista. Sosiaaliturvan merkittäviä toimijoita ovat valtio ja kunnat. Valtio huolehtii rahamääräisistä etuuksista, kun taas kuntien hoidettavana on suurimmalta osin palvelujärjestelmän ylläpito. (Särkelä & Eronen 2007, 8.)

2.1 Sosiaaliturvan kehittyminen

Suomen sosiaaliturvan muotoutuminen on ollut erilainen prosessi kuin muissa Pohjoismaissa. Suomi oli maatalousvaltainen, myöhään teollistuva maa ja muihin Länsi-Euroopan maihin verrattuna sen sosiaaliturva oli kehittymätöntä vielä ennen toista maailmansotaa. Suurin osa suomalaisista oli vakuutusperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolella ja sosiaaliturva oli pääosin kunnallisen köyhäinhoidon varassa. Vuonna 1895 tuli voimaan työntekijöiden työtapaturmavakuutus, joka oli ensimmäinen kollektiivinen sosiaaliturvan muoto (Suvinen 2003, 35). Muissa Länsi-Euroopan maissa pakollisen sosiaaliturvan kehitys jatkui sairausvakuutuksesta, mutta Suomen maatalousvaltaisuudesta johtuen täällä jatkettiin vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksesta. Merkittävä sosiaalipoliittinen uudistus oli kansaneläkelaki, joka syntyi 1937. (Niemelä & Salminen 2006, 9.)

Toisen maailmansodan jälkeen ajattelutapa muuttui ja valtion vastuu kansalaisten hyvinvoinnin takaamisesta korostui. Ajatukset sosiaaliturvan uudistamisesta pohjautuivat William Beveridgen nostattamiin ajatuksiin toimeentulon turvaamisesta poikkeuksellisissa elämäntilanteissa tai kun osallistuminen palkkatyöhön on jostain syystä estynyt. (Lahtinen 1992, 41-42.) Yhteiskuntapolitiikassa tapahtui murros, kun työmarkkinajärjestöjen jäsenmäärä kasvoi moninkertaiseksi ja puolueiden voimasuhteet

muuttuivat. Sosiaaliturvan kehittäminen ei ollut taloudellisesti mahdollista, mutta kansaneläkejärjestelmä uudistettiin siirtämällä painopistettä vakuutusperiaatteesta huoltoperiaatteeseen. Eläke-etujen saaminen ei enää edellyttänyt vakuutusmaksuja, vaan ne kustannettiin verotuksella kerätyistä varoista. Vuonna 1948 otettiin käyttöön lapsilisäjärjestelmä, jonka piiriin kuuluivat kaikki lapsiperheet ja 1949 myös äitiysavustusta alettiin maksamaan kaikille synnyttäjille. (Niemelä & Salminen 2006, 10-11.)

Säännöstelykausi loppui vuonna 1956 ja sosiaaliturvaan tehtiin monia uudistuksia. Kansaneläkkeestä poistettiin ansiosidonnaisuus ja se muuttui tuloharkinta- ja tasaeläkkeeksi. Huoltoapulaki hyväksyttiin, jolloin avustuksen saamisedellytys ei ollut enää ehdoton köyhyys. Myös terveydenhuolto laajentui, kun sairaalalaki tuli voimaan ja terveyden- ja sairaanhoito siirtyi kunnille. Tästä alkoi modernin sosiaalivakuutuksen synty. 1960-luvulla Suomi liittyi Eftan ja OECD:n jäseniksi. Työttömyysturvaa uudistettiin, luotiin yksityisen alan työeläkkeet (TEL ja LEL) ja pakollinen sairausvakuutuslaki tuli voimaan. Suomessa siirryttiin tulopolitiikan kauteen ja sosiaaliturvaa alettiin uudistamaan taloudelliseen kasvuun nojaavaan uudistuspolitiikan avulla. Sosiaaliturvaa laajennettiin, sillä tulonsiirtojen katsottiin lisäävän kulutuskysyntää ja näin ollen takaavan talouskasvun edellytykset. Työmarkkinajärjestöjen rooli kasvoi ja nimenomaan ansiosidonnaisen sosiaaliturvan kehittäminen nähtiin ensisijaisena. Tämä johti nykyisen sosiaaliturvan syntyyn, kun laajojen väestöryhmien oli mahdollisuus päästä sosiaaliturvan piiriin. (Niemelä & Salminen 2006, 12-13.)

1990-luvun laman aikana sosiaaliturvaa heikennettiin. Verotulot pienenivät ja sosiaalimenot kasvoivat, kun työttömyys lisääntyi nopeasti. Tämän johdosta sosiaaliturvaan jouduttiin tekemään noin sata etuutta leikkaavaa päätöstä. Muun muassa työttömyysturvaa kiristettiin ja eläketurvaa sekä sairausvakuutuksia leikattiin. Eläketurvasta jätettiin väliin indeksikorotuksia ja varhaiseläkkeen ikärajaa nostettiin. Sairausvakuutuksen ansiosidonnaisten päivärahojen korvauksia pienennettiin ja myöhemmin luovuttiin kokonaan vähimmäispäivärahasta. Toimeentulotuen perusosaa laajennettiin, mutta myöntämispolitiikkaa tiukennettiin. Vuonna 1994 Suomi liittyi Euroopan talousalueeseen, jolloin myös sosiaaliturvaa koskevia EY-säädöksiä alettiin

soveltaa Suomessa. Samalla otettiin käyttöön myös tarveharkintainen työmarkkinatuki. (Niemelä & Salminen 2006, 17-19.)

Vaikka lamavuosien aikana sosiaaliturvaan tehtiin useita leikkauksia, sosiaaliturvan rakenne pysyi lähes muuttumattomana. Tehtyjä leikkauksia lievennettiin 2000-luvun alussa ja sosiaaliturvan parannukset kohdistettiin erityisesti vähimmäisturvaetuuksiin. Muun muassa sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha palautettiin, työttömyysturvan peruspäivärahaa ja lapsilisiä korotettiin ja kansaneläkkeisiin tehtiin kolme tasokorotusta. (Niemelä & Salminen 2006, 21.) Vuonna 2007 valtioneuvosto asetti Sosiaaliturvan uudistuskomitean (SATA-komitean), joka sai tehtäväkseen laatia ehdotuksen sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta vuoden 2009 loppuun mennessä. Uudistuksen tavoitteita olivat muun muassa perusturvan riittävyys, järjestelmän selkeytyminen sekä työnteon ja työn vastaanottamisen kannustavuuden lisääminen. SATA-komitea ei saanut aikaan täysin sellaista kokonaisuudistusta, jota oli lähdetty tekemään, mutta sosiaaliturvaan saatiin kuitenkin joitakin merkittäviä muutoksia. Yksi merkittävin saavutus oli takuueläke, jolla saatiin nostettua pieniä eläkkeitä. Toinen merkittävä uudistus oli indeksisuojan ulottuminen perusturvaetuuksiin, jonka ansiosta reaaliarvon säilyminen perusturvaetuuksissa voidaan varmistaa. (Hiilamo ym. 2012, 20-21.)

2.2 Sosiaaliturvajärjestelmä nykyään

Sosiaalimenot ovat merkittävä osa bruttokansantuotteesta. Suomessa sosiaalimenojen osuus kasvoi huomattavasti 1990-luvun laman aikaan työttömyyden voimakkaan kasvun johdosta. (Tuomala 2009, 323.) Vuonna 2014 sosiaalimenojen osuus oli 31,9 prosenttia bruttokansantuotteesta, eli 65,5 miljardia euroa (THL 2016). Suomen sosiaaliturvajärjestelmä perustuu pohjoismaiseen sosiaaliturva- ja hyvinvointimalliin, jossa oikeus perusturvaan syntyy asumisen perusteella. Ansioiden perusteella määräytyvät lisäksi suuremmat etuudet. Tämän mallin taustalla on ajatus kansalaisten suojelemisesta erilaisia sosiaalisia riskejä vastaan. Myös hyvinvoinnin oikeudenmukainen jakautuminen on yksi mallin periaatteista. Universaalisuusperiaatteen mukaan kaikille

tulee taata perustoimeentulo ja peruspalvelut. (Särkelä & Eronen 2007, 13; Särkelä & Eronen 2007 47-48.)

Sosiaaliturva muodostuu julkisen, yksityisen, kolmannen ja epävirallisen sektorin toiminnoista. Julkinen sektori tarjoaa palveluita ja rahamääräisiä toimeentuloturvaetuuksia, jotka kustannetaan julkisin varoin. Yksityinen sektori taas tarjoaa vakuutuksia ja palveluita, jotka ovat markkinoilta ostettavissa. Kolmanteen sektoriin sisältyvät erilaiset avustukset ja neljäs sektori koostuu läheisten antamasta tuesta ja turvasta. (Suvinen 2003, 40-41.) Julkisella sektorilla sosiaaliturvasta huolehtivat sekä valtio että kunnat. Kuntien velvollisuus on huolehtia yleisten sosiaalipalveluiden järjestämisestä, joita ovat esimerkiksi sosiaalityö ja kotipalvelut. Lisäksi kunnat järjestävät vammaispalveluita, päihdehuoltoa, vanhusten hoitoa, lasten päivähoitoa ja asumiseen liittyviä palveluita. (Hiilamo ym. 2012, 27-28.) Valtio tarjoaa rahamääräisiä toimeentuloturvaetuuksia, jotka voidaan jakaa perusturvaan ja ansioturvaan. Näistä ensimmäinen on jokaiselle maassa asuvalle maksettavaa sosiaaliturvaa, joka rahoitetaan verovaroin. Toinen on työntekijöille maksettavaa turvaa, jonka kustantavat työntekijät ja työnantajat. (Suvinen 2003, 41.) Kansaneläkelaitos Kela on sosiaaliturvan yksi merkittävimpiä toimeenpanijoita. Kelan etuuksiin kuuluvat esimerkiksi opintotuki, asumistuki, toimeentulotuki, sekä työttömien ja eläkeläisten vähimmäistoimeentuloturvat. (Hiilamo ym. 2012, 27-30.)

Perusturva- ja ansioetuuksien keskinäinen suhde vaihtelee eri etuusjärjestelmissä. Eläkejärjestelmässä vähimmäisetuutta, kuten kansaneläkettä tai takuueläkettä saa, mikäli työeläke ansioetuutena ei riitä vähimmäistoimeentuloon. Vähimmäisetuuden osuus laskee siis vähitellen ansioetuusosuuden kasvaessa. Työttömyysturvassa taas kaikille kuuluu vähimmäisetuus ja ansioetuus tarkoittaa vähimmäisetuuden lisäksi maksettavaa tukea. Työttömyysturvan ansioetuus koskee lisäksi vain ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin kuuluvia. Työtapaturmaetuus on taas vain ansioetuus ja näin ollen se koskee ainoastaan työssä käyviä. (Särkelä & Eronen 2007, 52.)

Sosiaaliturva on ensisijaisesti tehty suojaamaan köyhyydeltä ja turvaamaan toimeentulo, mutta sillä on myös muita tarkoituksia. Se lisäksi uudelleen jakaa kotitalouden voimavaroja eri elämäntilanteiden välillä ja elinkaaren aikana. Sosiaaliturvaa voidaan siis

perustella sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, että tehokkuuden näkökulmasta. Kehittyneissä maissa sosiaaliturva koostuu yleensä kolmesta eri elementistä. Se sisältää tulosidonnaista turvaa, jonka ensisijainen tavoite on köyhyyden lieventäminen. Lisäksi se sisältää sosiaalivakuutuksen, joka tasoittaa elinkaaren aikaisia tuloja ja suojaa eri elämänvaiheiden riskeiltä. Kolmanneksi ovat kategoriset tulonsiirrot, jotka uudelleen jakavat tuloja ryhmien välillä. Sosiaalivakuutusta on pidetty tärkeänä tekijänä modernissa toimeentulopolitiikassa. Useissa valtioissa, kuten myös Suomessa, sosiaaliturvajärjestelmä onkin pääosin sosiaalivakuutusperusteinen. (Tuomala 2009, 324-235.)

Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä on tällä hetkellä piirteitä kolmesta eri järjestelmästä. Pääosin se koostuu vakuutusperusteisesta ja tulosidonnaisesta järjestelmästä, mutta sisältää myös perustulon kaltaisen tuen, lapsilisän. Seuraavaksi tutustutaan tarkemmin sosiaalivakuutus- ja tulosidonnaisiin järjestelmiin ja myöhemmin perustulojärjestelmään.

2.3 Sosiaalivakuutus

Sosiaalivakuutus on syyhyn perustuva tulonsiirtojärjestelmä, jossa etuuden saaminen perustuu siihen, että henkilö kuuluu tiettyyn ryhmään ja ryhmä myös määrittää onko maksajan vai edunsaajan roolissa. Etuutta saa esimerkiksi sen perusteella, että on tietyn ikäinen, sairas tai työtön. Sosiaalivakuutus siis vastaa niihin taloudellisiin ja sosiaalisiin riskeihin, joita elämän aikana kohdataan (Kangas & Niemelä 2012, 24). Sosiaalivakuutusedut eivät ole tulosidonnaisia tai tarveharkintaisia, eli ne eivät riipu suoraan nykyisistä tuloista. Niihin kuitenkin vaikuttaa työllisyystila ja ne ovat yleensä kytköksissä aiemmin suoritettuihin maksuihin. Etuuden tarkoituksena on korvata menetettyjä ansioita ja säilyttää saavutettu tulotaso, joten menneet tulot vaikuttavat esimerkiksi etuuksien suuruuteen. Sosiaalivakuutuksessa ei siis kiinnitetä huomiota siihen, kuinka suuri tuen tarve on, vaan siihen mikä tarpeen on aiheuttanut. (Tuomala 2009, 246; Tuomala 2009, 255.)

Sosiaalivakuutusta on perusteltu tulojen uudelleenjaolla, paternalismilla ja informaation epätäydellisyydellä. Lisäksi vähemmän huomiota saanut perustelu sosiaalivakuutuksen

olemassaololle on taloudellinen kehitys ja erityisesti työmarkkinoiden sekä palkkatyön muutokset. Tulojen uudelleenjako on nähty tärkeänä perusteena sosiaalivakuutukselle. Sosiaaliturva- ja verojärjestelmillä on katsottu tärkeäksi pyrkiä muuttamaan tulonjakoa oikeudenmukaisempaan suuntaan eri ryhmien välillä. Uudelleenjakoa tapahtuu rikkailta köyhille, mutta myös esimerkiksi henkilön elinkaaren eri vaiheiden välillä tai sukupolvelta toiselle. (Tuomala 2012, 239.) Paternalistisesti sosiaalivakuutusta on perusteltu sillä, että kaikki eivät itse pysty ajattelemaan omaa parastaan tarpeeksi pitkälle tulevaisuuteen niin, että pystyisivät itsenäisesti takaamaan oman toimeentulonsa esimerkiksi työelämän jälkeen. Jotta välttyttäisiin oman toimeentuloturvan laiminlyönniltä, on syytä olla olemassa pakollinen sosiaalivakuutus. (Tuomala 2009, 334.)

Painavimmat perustelut sosiaalivakuutukselle ovat olleet epätäydellisen informaation mukanaan tuomat adverse selection ja moral hazard -ongelmat. Jos mietitään maailmaa, jossa vallitsee täydellinen informaatio eli täydellinen varmuus, ei vakuutuksia tarvita ollenkaan, koska riskiä ei ole olemassa. Epätäydellinen informaatio synnyttää sekä riskin että epävarmuuden. Epätäydellisen informaation vallitessa vakuutusyhtiöllä ei ole varmuutta yksilöiden riskeistä tai riskiin vaikuttavasta käyttäytymisestä. Näin ollen tietyissä tapauksissa yksityisen sektorin tarjoama vakuutus on tehoton tai mahdoton. Asiakaskunnan epäedullinen valikoituminen eli adverse selection tarkoittaa sitä, että asiakkaaksi valikoituu suuren riskin omaavia henkilöitä. Ei esimerkiksi ole olemassa yksityistä vakuutusta, jonka henkilö voisi ottaa työttömyyttä tai köyhyyttä varten. Tämä sen vuoksi, että tällaisen vakuutuksen ostaisivat vain ne, joilla köyhyiden tai työttömyyden uhka olisi suuri ja tällöin yrityksen asiakaskunta valikoituisi epäedullisesti. Vakuutusyhtiö perustaa vakuutusmaksut potentiaalisen asiakaskunnan keskimääräisen onnettomuusriskin mukaan. Kun vakuutuksia ostaisivat vain suuren riskin asiakkaat, muodostuisivat vakuutusmaksut todella suuriksi. Näin on siis parempi, että on olemassa pakollinen vakuutus, joka heijastaa keskimääräistä riskiä koko väestön keskuudessa. (Tuomala 2009, 328-330.)

Moral hazard -ongelma tarkoittaa sitä, että vakuutettu voi muuttaa käyttäytymistään sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Kun vakuutusta ei ole saatavilla, on yksilöllä syy olla huolellinen toiminnoissaan. Kun taas vakuutetulla on täydellinen vakuutus, joka peittää kaikki kulut, ei vakuutetulle jää taloudellista kannustinta käyttäytyä huolellisesti.

Jos esimerkiksi vakuutus kattaa kaikki mahdolliset lääkärikäynnit, voi käyntejä tulla liikaa verrattuna tilanteeseen, jossa kuluja korvataan vain osittain. Tämä ei kuitenkaan välttämättä ole sosiaalisesta näkökulmasta epätoivottu tilanne, koska yleisesti terveyden parantaminen on yhteiskunnallisesti tavoiteltua. Vakuutusyhtiöt pyrkivät sopimuksiin, jossa vakuutuksenottaja kantaa osan riskistä ja kannustaa käyttäytymään niin, että onnettomuuksilta voidaan välttyä. Moral hazard -tilanteet liittyvät tapauksiin, jossa vakuutusyhtiöt haluaisivat tarjota enemmän vakuutusta, mutta eivät tee niin, koska se voisi muuttaa vakuutetun käyttäytymistä vakuutusyhtiölle haitalliseen suuntaan. Toisin kuin yksityisellä sektorilla, on julkisella käytettävissään keinoja moral hazard -tilanteisiin. Julkinen sektori voi käyttää veroja ja tukipalkkioita ja näin parantaa kaikkien hyvinvointia. Lisäksi sillä voi olla oikeus pakottaa huolellisempaan käyttäytymiseen sanktioiden tai rangaistuksen uhalla. (Tuomala 2009, 331-332.)

Nykyistä sosiaalivakuutuspainotteista toimeentulojärjestelmää on kritisoitu voimakkaasti siitä, että se on epäonnistunut kaikkein pienituloisimpien tapauksessa. Lisäksi kritiikki on kohdistunut sosiaaliturvan vaatimiin rahamääriin. Kritisoijien mukaan tarveharkintaiset edut antavat paremman arvon rahalle, koska ne kohdentavat tuen niille, jotka sitä tarvitsevat. Sosiaalivakuutusta haluttaisiin myös korvata yksityisellä tai vapaaehtoisella vakuutuksella, jolloin ihmisillä olisi enemmän valinnanvapautta. (Tuomala 2012, 235.)

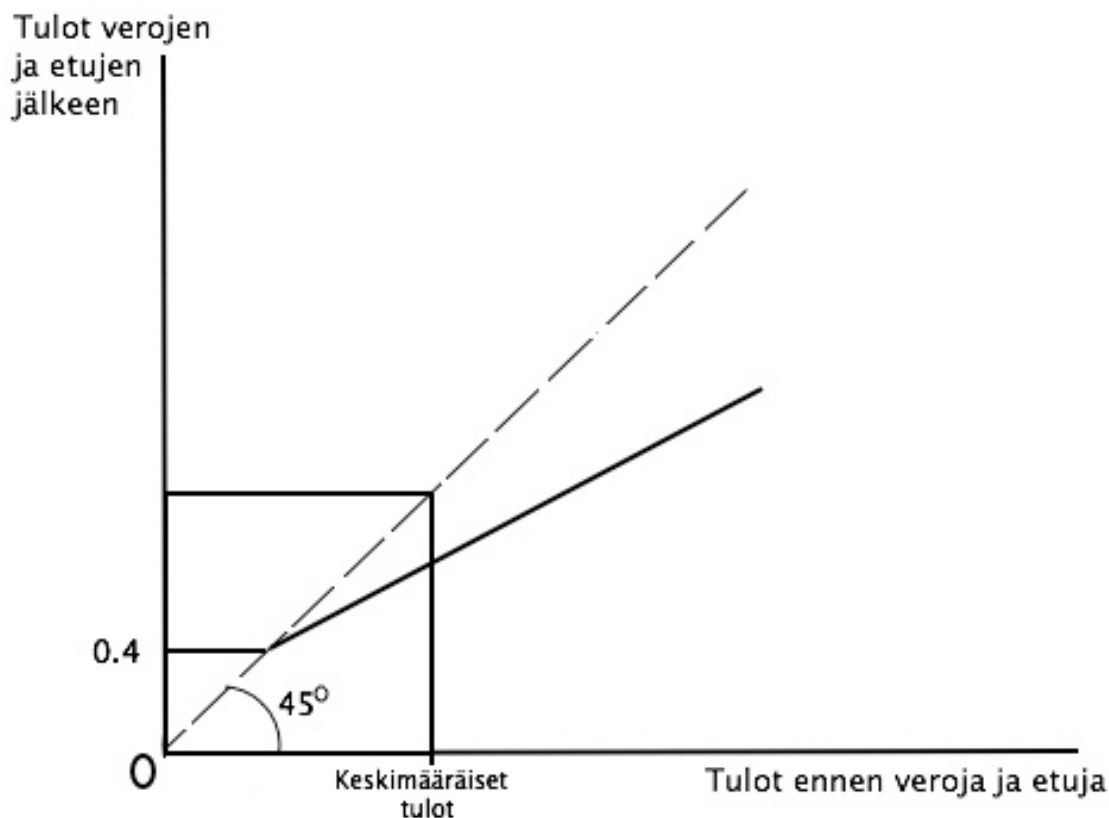
2.4 Tulosidonnainen järjestelmä

Tulosidonnaisessa eli tarveharkintaisessa järjestelmässä etuuden saaminen perustuu tuloihin ja siihen, onko henkilöllä tarvetta tuelle. Tässä ei huomioida sitä, mikä syy on aiheuttanut tuen tarpeen (Tuomala 2009, 246). Tarveharkinnalla tarkoitetaan siis toimeentulomahdollisuuksien yksilöllistä arviointia. Tuen tarpeellisuutta arvioidaan muun muassa tulojen, varallisuuden ja puolison tulojen perusteella. Viimesijaista tarveharkintaista tukea saa vain, jos henkilö ei pysty elättämään itseään työllä tai puolison avulla. Suomessa tällainen viimesijainen minimitoimeentulon takaava tuki on toimeentulotuki. Tarveharkintaisiksi eduiksi lasketaan mukaan myös ryhmäkohtaisiin

tulorajoihin sidotut etuudet, joita kutsutaan myös tulosidonnaisiksi etuuksiksi. Näitä ovat esimerkiksi asumistuki ja työmarkkinatuki. (Julkunen 2001, 228.)

Järjestelmää suosivat ne, joiden mielestä järjestelmän perimmäisenä tarkoituksena on parantaa pienituloisten asemaa ja nimenomaan tarveharkinnalla etujen on ajateltu kohdentuvan tehokkaasti. Ajatus perustuu siihen, että pienituloisten asemaa voidaan budjettikustannusten mielessä parantaa halvemmalla ja anteliaammin, jos edut menevät juuri niille, joilla tarve on suurin. (Tuomala 2009, 246.) Tarveharkinta on saanut kritiikkiä byrokraattisuudesta, nöyryyttävyydestä ja leimaavuudesta. Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvat saavat etuutensa neutraaleissa muodoissa, kun taas tarveharkintaista tukea hakevat joutuvat esittämään erilaisia dokumentteja todistaessaan tuen tarpeellisuuden sosiaalivirkailijalle. Tarveharkintaa on kritisoitu myös siitä syntyvien kannustinloukkujen vuoksi. Etuuteen kuuluu, että sen määrä vähenee henkilön omien tulojen myötä ja tämä ei aina kannusta työllistymiseen. Tarveharkinta, joka ottaa huomioon myös puolisoiden tulot, lisää henkilön riippuvuutta puolisoista. Tässäkin tapauksessa kohtelu on erilaista kuin sosiaalivakuutuksessa, jossa puolison tuloilla ei ole vaikutusta. (Julkunen 2001, 229-230.)

Järjestelmää voidaan tarkastella yksinkertaisen minimitoimeentulon takaavan mallin avulla, joka nähdään kuviossa 2.4.1. Järjestelmän hallinnoiminen voidaan toteuttaa käyttämällä tarveharkintaisuutta. Näin esimerkiksi Suomessa toimii toimeentulotuki. Tällöin hakemusta vastaan ja tarveharkintaa käyttämällä voidaan myöntää tukea minimitoimeentulon tasoon asti. Esimerkissä oletetaan, että taattu minimitoimeentulo on 40 prosenttia keskimääräisistä tuloista. Kuviossa katkoviiva osoittaa tilanteen, jossa veroja tai etuja ei ole ollenkaan. Tulot ennen veroja ja etuja ovat siis samat kuin niiden jälkeen. Yhtenäinen viiva osoittaa, miten minimitoimeentulon takaava järjestelmä vaikuttaa käteen jääviin tuloihin. (Meaden komitea 1978, 272-274.)



Kuvio 2.4.1. Minimitoimeentulon takaava järjestelmä. Lähde: Meaden komitea 1978, 273.

Kuviosta nähdään, kuinka pieniin, alle minimitoimeentulon tason oleviin tuloihin kohdistuu sadan prosentin rajavero. Minimitoimeentulon tasoon asti henkilölle ei siis jää mitään käteen ansaituista lisätuloista. Kun kaikkein pienimmillä tuloilla rajavero on sata prosenttia, voidaan suuremmat tulot verottaa suhteellisen pienellä prosentilla riittävän verokertymän saavuttamiseksi. Tähän perustuu myös ajatus siitä, että minimitoimeentulon takaava järjestelmä olisi budjettikustannusmielessä halvin keino poistaa köyhyys. Tällöin ei kuitenkaan oteta huomioon järjestelmästä aiheutuvia muita kustannuksia. Ensinnäkin säästöt aiheutuvat kaikkein pienituloisimpien kustannuksella. Toiseksi sadan prosentin rajavero aiheuttaa vakavia kannustinkustannuksia, kun tulojen tulisi ylittää minimitoimeentulon taso, jotta olisi minkään näköistä taloudellista kannustetta tehdä töitä. Kolmanneksi tarveharkintaisten tukien hallinnoiminen on hankalaa ja monimutkainen hakuprosessi alentaa tuen käyttöä. (Meaden komitea 1978, 272-274.) Kannustinloukkuihin ja vähäisen osallistumisen ongelmaan palataan tarkemmin seuraavassa luvussa.

3 Sosiaaliturvan uudistaminen

Perusturvan uudistus nousee aika-ajoin keskusteluun. Maailma muuttuu ja sen johdosta perusturvan tulisi myös muuttua vastaamaan nykyisiä tarpeita. Työmarkkinat ovat muuttuneet kokoaikaisesta työskentelystä enemmän osa-aikaisiin ja määräaikaisiin työsopimuksiin, mutta järjestelmä ei ole mukautunut näiden mukana. (Ylikännö 2012, 160.) Eri näkemykset siitä minkälainen sosiaaliturvajärjestelmän tulisi olla, ovat johtaneet siihen, että järjestelmää on kehitetty paineiden alla vähän joka suuntaan (Tuomala 2009, 245). Sosiaaliturva koostuu tällä hetkellä tiettyihin tilanteisiin räätälöidyistä etuuksista ja näihin standarditapauksiin tarkoitetut tuet eivät juuri ota huomioon yksilöllisiä tilanteita (Julkunen 2009, 284).

Meaden komitea on listannut yleisesti hyväksyttyjä ja eniten kannatettuja hyvän sosiaaliturvajärjestelmän ominaisuuksia. Näiden mukaan hyvän sosiaaliturvajärjestelmän tulisi taata minimitoimeentulo kaikille niin, että sen toteuttaminen ei vaadi nöyryyttämistä tai kunnioituksen menettämistä yhteiskunnan silmissä. Näiden kahden tavoitteen saavuttamiseksi järjestelmän tulisi jakaa tuloja uudelleen parempiosaisilta huonompiosaisille. Edut ja niiden rahoittamiseen tarvittavat verot tulisi suunnitella niin, että ne vaikuttaisivat mahdollisimman vähän työnteon tai vastaanottamisen kannusteisiin. Lisäksi järjestelmän tulisi olla niin yksinkertainen, helposti ymmärrettävä ja hallinnollisesti halpa kuin mahdollista. (Meaden komitea 1978, 269.)

Tämän hetkinen järjestelmä ei täytä tavoitteita kokonaisuudessaan. Se ei varmista sitä, etteikö joku voisi pudota köyhyysrajan alapuolelle. Tämä johtuu sekä sosiaalivakuutuksiin liittyvistä puutteista että tarveharkintaisten tukien aiheuttamista ongelmista. Tarveharkintaan liittyy leimaantumisongelma ja ihmiset ovat usein epätietoisia siitä, mihin ovat oikeutettuja. Nämä ovat johtaneet tarveharkintaisten tukien liian vähäiseen käyttöön. Järjestelmä on kaukana yksinkertaisesta ja kun sitä on kehitetty ilman täsmällistä näkemystä siitä, mihin suuntaan kokonaisuutta tulisi viedä, on järjestelmään syntynyt ristiriitaisuutta ja päällekkäisyyksiä (Tuomala 2009, 245).

Nykyinen järjestelmä voi myös aiheuttaa tietyissä tilanteissa hyvin korkeat rajaverot, joilla on mahdollisesti vakavia kannustinvaikutuksia. (Meaden komitea 1978, 269-270.)

3.1 Työmarkkinoiden muutokset

Työttömyysvakuutusjärjestelmämme on luotu varsin erilaiseen yhteiskuntaan ja erilaisiin olosuhteisiin. Tällöin työttömyys oli hyvin alhaista, eikä pitkäaikaistyöttömyyttä ollut juuri ollenkaan. Työsuhteet olivat kokoaikaisia, vakaita ja pitkiä. Yhteiskunta on kuitenkin ajan saatossa muuttunut, mutta järjestelmä on tällä hetkellä pääpiirteiltään samanlainen kuin 1960-luvulla. Tällöin luotiin järjestelmä rinnakkain kulkevista ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta ja tarveharkintaisesta työttömyyskorvausjärjestelmästä. (Ylikännö 2012, 160.)

Laman aikana työttömien määrä kasvoi räjähdysmäisesti. Laman jälkeen talouspolitiikalla teollisuuden elvyttämisessä onnistuttiin, mutta tämä ei kuitenkaan johtanut haluttuun työllisyyden paranemiseen. (Soininvaara 1999, 32-35.) Työttömyys kyllä lähti lamavuosien jälkeen laskuun, mutta lamaa edeltävää noin viiden prosentin työttömyysastetta ei saavutettu. Työttömien lisääntymisen ohella työttömyyden rakenteessa nähtiin suuria muutoksia. Kun aikaisemmin työttömyys oli lyhytkestoista, niin laman jälkeen pitkäaikaistyöttömien määrä oli kasvanut merkittävästi. (Ylikännö 2012, 141.)

Kokoaikaisia työpaikkoja ei ole enää saatavilla samassa määrin kuin ennen lamaa. Globalisaation tuoma rakennemuutos on hävittänyt useita työpaikkoja ja muuttanut palkkatyön ehtoja. Työpaikkoja on alettu ulkoistamaan entistä enemmän halvemman työvoiman maihin. Työpaikoista käytävä kilpailu on kiristynyt ja työhön kohdistuvat tulospaineet ovat kasvaneet. Varsinkin matalan koulutuksen saaneet kamppailevat työpaikan löytämisen kanssa, mutta toisaalta korkeakaan koulutus ei enää takaa vakituista työtä. (Hiilamo & Saari 2010, 23.)

Talous ei myöskään enää työllistä samalla tavoin kuin aiemmin, kun korkeampi tuotanto saadaan aikaisempaa pienemmällä työvoimalla aikaan. Jo pitkään työ on kuitenkin ollut keskeisin keino turvata toimeentulo. Työn tekeminen on ollut kunnon kansalaisen meriitti ja työtä tekemättömiä on vieroksuttu. (Hiilamo 2014, 23). Kun koko ajan kasvava osuus varsinkin teollisesta tuotannosta on mahdollista tuottaa ilman ihmistyövoimaa, ei täystyöllisyyden oletukselle perustuva järjestelmämme enää kaikilta osin sovellu nykyiseen yhteiskuntaan. (Pietilä 2005, 4.)

Tilastokeskuksen tutkimuksen mukaan vuonna 2014 määräaikaaisessa työsuhhteessa oli 16 prosenttia palkansaaajista ja osa-aikaaisessa työsuhhteessa 15 prosenttia. Tammikuussa 2016 työttömyysaste oli 9,3 prosenttia. Lisäksi kokoaikatyön puutteesta tuli osa-aikaisen työn tekoon yhtä yleinen syy kuin opiskelusta. Moni palkansaaajista siis työskentelee epätyypillisessä työsuhhteessa ilman täyttä varmuutta tulevaisuuden toimeentulosta (Ylikännö 2012, 160). Lisäksi pienyrittäjäisyys ja muut itsensä työllistämisen muodot ovat koko ajan kasvava työllisyysmuoto. Tilastokeskuksen tutkimuksen mukaan vuonna 2014 yrittäjiä oli 14 prosenttia työllisistä. Määrällisesti yrittäjiä oli 13000 enemmän vuoteen 2013 verrattuna. (SVT 2016.)

Työmarkkinat ovat nykyään hyvin erilaiset kuin aiemmin. Työ on muuttunut projektiluontoisemmaksi ja epävarmemmaksi, joten työsuhhteiden epätyypillistyminen ja epävarmuuden käsite ovat tulleet oleelliseksi osaksi työelämää (Saloniemi & Virtanen 2008, 78). Nykyiset sosiaaliturvaetuudet vastaavat kuitenkin suurimmilta osin vakituksessa ja kokoaikaaisessa työssä olevien tarpeita. Kun yhteiskunta muuttuu, tulee järjestelmää kehittää vastaamaan muuttuneita tarpeita. (Ylikännö 2012 159-160.)

3.2 Kannustinloukut

Sosiaaliturva- ja verojärjestelmien kesken on syntynyt päällekkäisyyksiä, kun järjestelmää on kehitetty vähitellen. Päällekkäisyydet aiheutuvat tulosidonnaisuuden takia, koska tulosidonnaiset etuudet ja maksut ovat yhdensuuntaisia tuloveron kanssa.

Tämä tarkoittaa sitä, että lisätulot sekä lisäävät maksettavan veron määrää että vähentävät sosiaalietuksia. (Tuomala 2009, 249.)

Kun tulosisidonnaisia etuuksia on levitetty laajemmalle tulonjakauksessa, niin verotuksen kiristyminen ja sosiaalietuksien vähentyminen on kohdannut yhä useampaa kotitaloutta. Jo pelkkä tulosisidonnainen toimeentulotuki itsessään aiheuttaa sadan prosentin rajaveron. Sosiaalietuksien ja verotuksen yhteisvaikutus aiheuttaa pahimmillaan kannustinloukun, jossa kotitalouden rajavero on yli sata prosenttia. Tällöin suurempi tuloverotus yhdessä vähentyneiden sosiaalietuksien kanssa aiheuttavat sen, että lisätuloista ei jää mitään käteen. Kotitaloudella ei siis ole taloudellisia kannusteita lisätulojen hankkimiseen. Tätä kutsutaankin myös tuloloukuksi. (Tuomala 2009, 249-250.) Toista kannustinloukkutilannetta kutsutaan työttömyysloukuksi. Tällöin työn vastaanottamisen jälkeen käteen jäävät tulot kasvavat vain niin vähän tai eivät ollenkaan, että työn vastaanottamiseen ei ole taloudellisia kannusteita. Toisin sanoen henkilö tulee pelkillä tuilla toimeen yhtä hyvin, kuin että ottaisi työn vastaan ja alkaisi saada palkkaa. (Hiilamo 2003, 296.)

Honkasen, Jäntin ja Pirttilän tutkimuksessa työn tarjonnan kannustimista Suomessa 1995-2004 saatiin selville, että työttömän työllistyessä tai pienipalkkaisen hankkiessa lisätuloja verotuksen kasvulla ja sosiaaliturvan samanaikaisella pienentymisellä on suuri merkitys työnteon kannustimiin. Kannustimet ovat parantuneet merkittävästi, mutta varsinkin työttömät lapsiperheet ja yksinhuoltajat ovat edelleen tilanteessa, jossa työn tekeminen ei välttämättä ole taloudellisesti kannattavaa. Työttömyysloukkuja ja tuloloukkuja selvitettiin tutkimuksessa työllistymisveroasteiden ja efektiivisten rajaveroasteiden perusteella. Työllistymisveroaste tarkoittaa sitä, kuinka suuri osa palkasta menee sosiaalietuksien vähenemiseen ja verotuksen kiristymiseen, kun työtön työllistyy. Efektiivinen rajaveroaste taas kertoo pienestä tulonlisäyksestä johtuvan verotuksen kiristymisen ja sosiaaliturvan pienentymisen vaikutuksen. (Honkanen ym. 2007, 304-305.)

Efektiivinen rajaveroaste oli 2004 keskimäärin 42 prosenttia. Efektiiviset rajaveroasteet ovat laskeneet reilusti vuoteen 2004 mennessä, lähes 9 prosenttiyksikköä. Tuloloukussa olevien, eli joiden lisätuloista yli 90 prosenttia menee veroihin tai etuuksien

pienenemiseen, osuus oli 3 prosenttia. Lähes kaikki tuloloukussa olevat ovat kotitalouksia, joissa ainakin toinen aikuinen on työtön. Tuloloukut eivät siis oikeastaan ole enää jo työssä käyvien ongelma. (Honkanen ym. 2007, 303; Honkanen ym. 2007, 347-348.)

Työllistymisveroaste oli vuonna 2004 keskimäärin 64 prosenttia. Korkeimmat veroasteet olivat lapsiperheillä ja yksinhuoltajilla. Jos työttömyysloukku määritellään niin, että työllistyessä lisätuloja saa alle 20 prosenttia, oli työttömyysloukussa 17 prosenttia kaikista työttömyyden kokeneista henkilöistä. Noin 4 prosenttia oli sellaisia, joiden työllistymisveroaste oli 100 prosenttia tai enemmän. He eivät siis saa työllistyessään ollenkaan lisätuloja, eivätkä näin ollen hyödy työllistymisestä lainkaan. Pahin ongelma tämä oli jälleen yksinhuoltajille ja muille lapsiperheille. Yksinhuoltajista 43 prosenttia oli työttömyysloukussa ja 6,5 prosenttia täydessä työttömyysloukussa. Lapsiperheissä, joissa toinen on työttömänä, oli työttömyysloukussa 27 prosenttia ja täydessä työttömyysloukussa 8 prosenttia. (Honkanen ym. 2007, 325-326.)

Työttömyysloukun voidaan nähdä olevan ongelma erityisesti tilanteessa, jossa kotitalous saa useita tarveharkintaisia tukia päällekkäin. Esimerkiksi kotitalouden, joka saa toimeentulo-, asumis- ja työmarkkinatukea yhtä aikaa, voi olla vaikea parantaa taloudellista asemaansa työnteolla. Erityisesti pienipalkkaista työtä ei välttämättä kannata tässä tilanteessa ottaa vastaan, koska työn vastaanottaminen aiheuttaa tukien vähenemisen ja tuloveron kiristymisen, eivätkä käteen jäävät tulot näin ollen lisääny juuri ollenkaan. Lisäksi jos tuista ei päästä kokonaan eroon, aiheuttaa tukien muutosprosessi taas epävarmuutta tulotason säilymisestä ja varsinkin todella vähäisillä varoilla elävän talous voi mennä sekaisin pienistäkin muutoksista. Tällöin myöskään esimerkiksi määräaikaisen tai keikkatyön vastaanottaminen ei ole houkuttelevaa. (Hiilamo 2003, 295-296.)

Myös uudemmassa VATT:n tutkimuksesta 2015 löytyy samankaltaisia tuloksia. VATT:n tutkimuksessa tarkastellaan vero- ja etuusjärjestelmien rakenteellisten ominaisuuksien vaikutuksia työnteon kannustavuuteen. Tutkimuksessa selviää, että ongelma liittyy vahvasti tarveharkintaisuuteen ja erityisesti tarveharkintaisten tukien määrätymisperusteisiin. Kannusteiden kannalta ongelmallisimpia ovat toimeentulotuki,

soviteltu työttömyysetuus, yleinen asumistuki ja marginaaliverotus. Tutkimuksen mukaan pienituloisilla ja yksinasuvilla efektiiviset marginaaliveroasteet voivat olla suuremmat kuin kaikkein suurituloisimmilla, eli 60-80 prosenttia. Pienituloisilla lapsiperheillä kannustimet ovat lähes olemattomat. (Viitamäki 2015, 33-34.)

Edellä mainittujen kannustinloukkujen lisäksi on olemassa byrokratialoukku, joka vaikuttaa varsinkin lyhytaikaisten töiden vastaanottamiseen. Byrokraattinen loukku liittyy esimerkiksi tilanteeseen, jossa työtön saa työttömyysturvan lisäksi asumistukea ja toimeentulotukea. Ongelman aiheuttavat päällekkäisten tukien yhteensovittamista koskevat käytännöt ja säännöt, sekä prosessien hitaus. Kun työtön vastaanottaa lyhytaikaisen työkeikan, maksetaan hänelle tukia ensin vanhan tason mukaisesti päällekkäin palkan kanssa. Tämä johtaa siihen, että kun ensin maksetaan liian suurta tukea, niin hetken päästä vaaditaan palautuksia. Talouksien voi olla hyvin hankalaa ennakoida etukäteen, kuinka paljon palautuksia joutuu milloinkin maksamaan. (Särkelä & Eronen 2007, 110-111.)

Usein byrokratialoukkua syventää vielä se, että esimerkiksi työmarkkinatukea saadakseen työkeikasta täytyy toimittaa palkkatodistus ja vasta tämän jälkeen tukihakemus otetaan uudelleen käsittelyyn. Palkkatodistuksia voi joutua odottamaan pitkään, jolloin uuden tuen hakeminen viivästyy ja vanhat tuet voivat jopa ehtiä katkeamaan kokonaan. Palkkakuitin toimitettuaan työtön joutuu odottamaan vielä tukihakemuksen käsittelyä. Tuen saaminen viivästyy ja talous voi joutua tämän vuoksi maksuongelmiin. Pahin tilanne on silloin, kun työtulot vaihtelevat suuresti kuukaudesta toiseen. Tällöin kyse on jatkuvasta paperisodasta ja tasapainottelusta liian suurien tukien ja palautusten kanssa. Vaikka byrokraattisesta loukusta puhutaan paljon vähemmän kuin kannustinloukuista, sitä pidetään yhtenä merkittävimmistä esteistä varsinkin lyhytaikaisen työn vastaanottamiselle. (Särkelä & Eronen 2007, 110-112.)

Etuus- ja verojärjestelmän kannustavuus riippuu siitä, mitä halutaan kannustaa. Järjestelmän tulee olla erilainen riippuen siitä, halutaanko kannustaa vähäistä tulojen ansaitsemista, osa-aikaista työllistymistä vai kokoaikaista työllistymistä. Yleisesti ottaen työn vastaanottamisen kannustimia pidetään tärkeämpinä kuin lisätulojen hankkimisen kannustimia. Tämän vuoksi kannustinloukkujen purkaminenkin tulisi aloittaa tämän

ajatuksen pohjalta. (Viitamäki 2015, 33-34.) Tuloloukkujen sijaan tulisikin enemmän keskittyä siihen, miten sosiaalietuuksien ja verotuksen yhteisvaikutus vaikuttaa päätökseen osallistua työmarkkinoille ja erityisesti pienitulosten osallistumisen on huomattu riippuvan merkittävästi tästä yhteysvaikutuksesta (Honkanen ym. 2007, 308; ref. Kleven & Kreiner 2005). Koska kannustinloukut ovat lähinnä pienituloisten ongelma, tulisi huomio keskittää sinne. Kannustimet olisikin hyvä tehdä samanlaisiksi kaikille pienituloisille, jotta kannustavuus olisi yhdenvertaista sekä osa- että kokoaikaisen työn vastaanottamisessa ja vähäisten työtulojen hankkimisessa. VATT'in tutkimuksessa ongelmat liittyivät erityisesti tarveharkintaisuuteen ja tutkimuksessa havaittiin, että tällaisten etujen lisäämisestä ei ole apua kannustinloukkuihin, vaan tällä voidaan nähdä olevan jopa päinvastaisia vaikutuksia. (Viitamäki 2015, 33-34.)

3.3 Osallistuminen

Tulosidonnaisella järjestelmällä on erillinen hallinto, joka aiheuttaa sen, että henkilön on haettava tuloja ja todistettava tuen tarpeellisuus. Tämän vuoksi onkin tärkeää tarkastella tarveharkintaisten tukien osalta myös sitä, miten laajasti siihen osallistutaan, eli kuinka paljon etuuksiin oikeutetut hakevat niitä. (Tuomala 2009, 246-249.) Julkista keskustelua on ollut varsin paljon sosiaaliturvan väärinkäyttöön liittyen. Tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että tukien alikäyttö on itse asiassa väärinkäyttöä suurempi ongelma. (Kuivalainen 2007, 49.) Alikäyttöä on havaittu varsinkin tarveharkintaisten tukien kohdalla ja Suomessa eniten toimeentulotuksessa, jossa vain noin puolet toimeentulotukeen oikeutetuista hakee sitä (Särkelä & Eronen 2007, 95). Tukien alikäyttöä aiheuttavat sekä nykyisen järjestelmän sekavuus, että tuen hakemisen epämiellyttävyys ja siihen liittyvät aikakustannukset.

Nykyinen järjestelmä on monimutkainen kokonaisuus. Järjestelmää on kehitetty eri aikoina eri suuntiin, jolloin kokonaisuus on muodostunut vaikeaselkoiseksi, sekavaksi ja epäjohdonmukaiseksi. (Ylikahri 2007, 22.) Eri etuuksia on aivan liikaa, pelkästään Kelalla on melkein sata erilaista etuutta. Etuuksien vähimmäistasot eivät ole yhdenmukaisia, ja niiden korvausasteet sekä määräytymisperusteet voivat vaihdella hyvinkin paljon.

Sekava kokonaisuus aiheuttaa sen, että omia oikeuksiaan ei välttämättä ymmärretä, eikä täten olla aina tietoisia siitä, mitä etuuksia voi hakea. (Särkelä & Eronen 2007, 94-95.) Prosessien ja hakemusten paljous aiheuttaa myös sen, että osa tukea todella tarvitsevista voivat kadota tukien viidakkoon (Ylikahri 2007, 22).

Tuen hakijalle aiheutuu hakuprosessista aikakustannuksia, joita ovat esimerkiksi tietojen hankkiminen etujen saamisesta, tuen anominen, oikeiden viranomaisten puoleen kääntyminen, välttämättömien dokumenttien hankkiminen ja mahdollisten virheellisyyksien korjaaminen (Tuomala 2009, 248). Tukien hakeminen onkin mielletty hankalaksi ja aikaa vieväksi, kun esimerkiksi päätöksiä joutuu usein odottamaan pitkään. Erityisesti ongelmia päätöksiä ja maksujen viivästyminen aiheuttaa kädestä suuhun eläville. (Ylikahri 2007, 22.) Monet katsovatkin, että tuesta saatava etu on liian pientä sen hakemisen vaatimiin kustannuksiin verrattuna ja tämän vuoksi kaikki etuihin oikeutetut eivät halua edes hakea niitä. Tulosidonnaisen järjestelmän on ajateltu toimivan, koska köyhillä on pienten palkkatulojen takia pieni ajan vaihtoehtokustannus. Köyhillä voi kuitenkin olla puutetta ajasta ja mahdollisuudet osallistua työmarkkinoille voivat olla rajoitetumpia. (Tuomala 2009, 248-249.)

Aikakustannusten lisäksi etujen hakemista saatetaan pitää nöyryyttävänä ja leimaavana (Tuomala 2009, 248). Tuen saadakseen henkilö joutuu todistamaan olevansa tarpeeksi köyhä ja voi tällöin leimautua yhteiskunnan silmissä huono-osaiseksi, normaalista väestöstä poikkeavaksi. Usein voidaan pelätä myös yhteiskunnan eläiksi leimautumista. (Kuivalainen 2007, 49.) Tulosidonnaisuus siis jakaa yhteiskuntaa eriarvoisiin ryhmiin. Kun edut on suunnattu vain tietyille ryhmille, syntyy toisen luokan kansalaisia, jotka saavat erilaisen kohtelun. Leimaavuus voi mahdollisesti olla yhteydessä siihen, kuinka suuri osa väestöstä saa etua. Jos tulosidonnaisia etuuksia laajennettaisiin suuremmalle osalle väestöstä, niin niistä tulisi yhteiskunnallisesti hyväksytympiä ja näin se lisäisi osallistumista. Tämä tarkoittaa siten sitä, että etuuksien entistä tehokkaampi kohdentaminen voisikin itse asiassa vähentää osallistumista. (Tuomala 2009, 249.)

Alikäyttöä voidaan pitää eräänä mittarina siitä, miten hyvin järjestelmä toimii ja täyttää sille asetetut tavoitteet. Mitä enemmän alikäyttöä on, sitä huonommin järjestelmän voidaan ajatella täyttävän tarkoituksensa. (Kuivalainen 2007, 49.) Tarveharkintaisia

järjestelmiä on suosittu nimenomaan siitä syystä, että etujen on ajateltu kohdentuvan tällä tavoin kaikkein tehokkaimmin. Jos kuitenkin vain harvat etuihin oikeutetut niitä hakevat, niin etujen tehokkaalta kohdentamiselta katoaa perusta. Tätä voidaan hyvinkin pitää merkinä epäonnistumisesta. (Tuomala 2009, 246-248.)

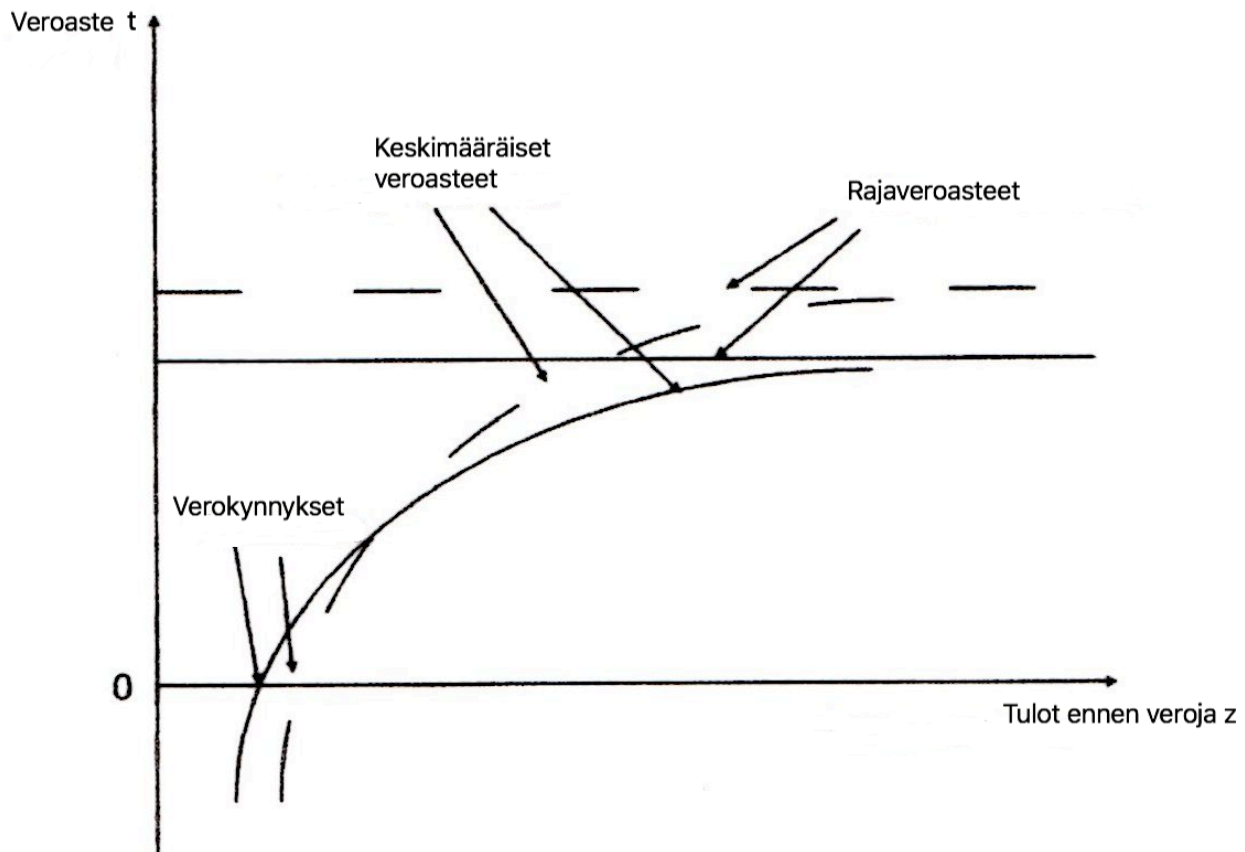
4 Perustulo

Kahden eri järjestelmän aiheuttamiin päällekkäisyyksiin ja näiden tuomiin ongelmiin voidaan ajatella ratkaisuksi järjestelmien yhdistämistä. Rahallisesti on sama asia maksaako vähemmän veroa vai saako samansuuruisen sosiaalietuuden. Täten tuloverotuksen vähennyksiä voidaan täysin verrata sosiaaliturvan etuihin. (Tuomala 2009, 249.)

Perusturvauudistuskeskustelussa keskeisimpänä on jo pitkään ollut perustulo. Perustulo on yksi esimerkki kahden järjestelmän yhdistämisestä. Perustulon ideana on, että jokaiselle maksetaan esimerkiksi kuukausittain automaattisesti ja ehdoitta jokin veroton summa rahaa. Perustulon määrä voi kuitenkin vaihdella iän mukaan. Lisäksi kaikki ansiotulo on verollista ensimmäisestä eurosta alkaen ja veroprosentti on sama kaikille. Perustulon käyttöönotto tarkoittaisi siis myös verotuksen uudistamista. Puhdaspiirteissään perustulo tarkoittaa täydellisen perustulon mallia, joka korvaa kaikki sosiaaliedut ja verovähennykset. Osittainen perustulo taas korvaa vain osan verovähennyksistä ja sosiaalietuuksista. Iso-Britannian Juliet Rhys Williams ehdotti 1940-luvulla täydellistä perustuloa. Myöhemmin John Maynard Keynes ja James Meaden opastivat, että täydellinen perustulo nostaisi veroasteen niin korkeaksi, ettei se olisi kannattavaa. Tämä sen vuoksi, että täydellisenä perustulon pitäisi olla niin suuri, että se ainoastaan pystyisi takaamaan riittävän toimeentulon. Jotta näin suuri perustulo pystyttäisiin rahoittamaan, tulisi veroasteen olla suhteellisen korkea. Myös ajatus tasaverosta perustulon kanssa pohjautuu tähän. Progressiivinen verotuskin olisi kyllä mahdollinen, mutta korkean veroprosentin vuoksi progressiivisuus olisi todella rajoitettua. Suomessa otettiin ensimmäinen askel kohti perustulojärjestelmää, kun tehtiin muutos, jossa verotuksen lapsivähennys ja lapsilisä yhdistettiin. (Atkinson 1995, 2; Tuomala 2009, 245.)

4.1 Optimaalinen lineaarinen tuloverotus

Puhdas perustulojärjestelmä vastaa lineaarisen tuloveron mallia. Lineaarinen tuloverojärjestelmä on yksinkertainen tuloja uudelleenjakava ohjelma. Se koostuu könttäsumatuesta b , esimerkiksi perustulosta, joka maksetaan jokaiselle yksilölle ja kaikille tulotasoille samasta veroasteesta t , jota jokainen yksilö maksaa ensimmäisestä tienatusta eurosta alkaen. Vaikka rajavero on vakio, niin jos $t > 0$ ja $b > 0$, on lineaarinen tulovero kuitenkin progressiivinen siinä mielessä, että keskimääräinen veroaste nousee tulojen noustessa. Mitä enemmän tuloja siis saa, sitä enemmän veroa joutuu maksamaan. Sitä suurempi progressiivisuus saadaan aikaan, mitä suurempi on rajavero. Tämä näkyy kuviossa 4.1.1. (Tuomala 2016, 53.)

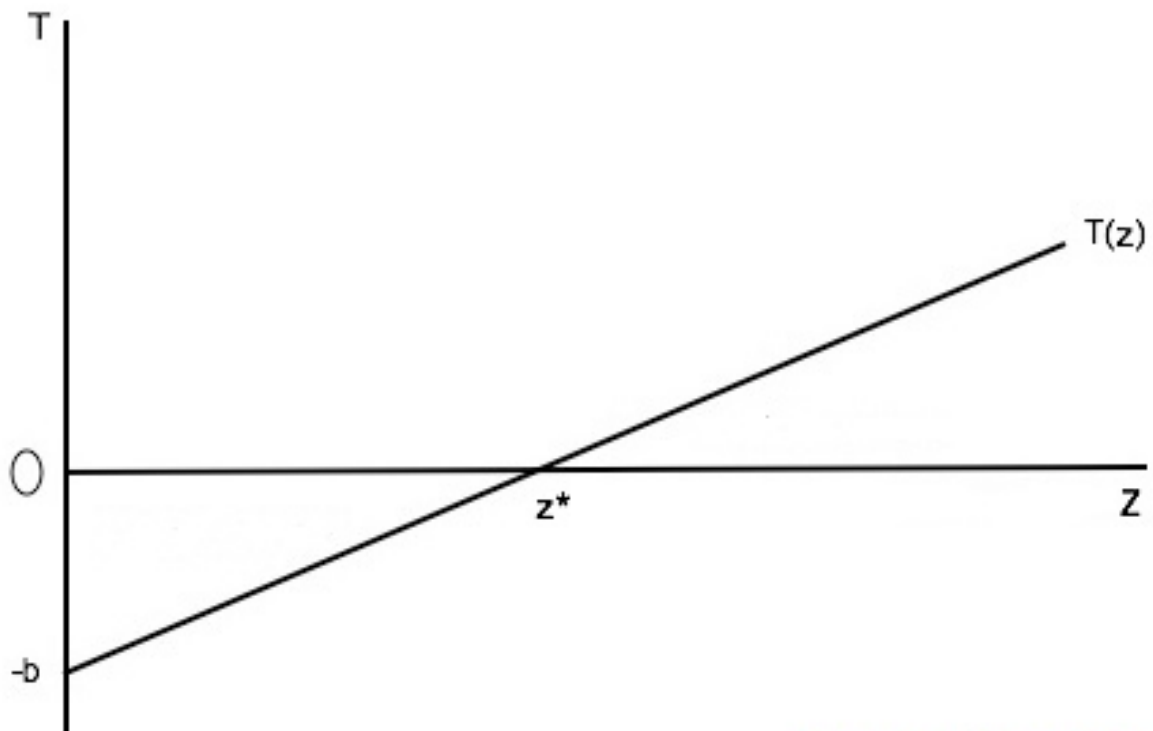


Kuvio 4.1.1 Keskimääräiset veroasteet. Lähde: Tuomala 2016, 54.

Maksettava tulovero tai saatava tulotuki määräytyy lineaarisen tuloveroasteikon mukaan $T(z) = -b + tz$, jossa z = bruttotulot, b = perustulo ja t = veroaste, joka on vakio. Asteikko nähdään kuviossa 4.1.2. Yksilöä rajoittaa budjettirajoite $x(w) = az(w) + b$, jossa w = palkka

ja $a=(1-t)$ on nettoveroaste. Yksilö voi siis kuluttaa vain sen verran kun käteen jäävät tulot ovat. (Tuomala 2016, 53.)

Lineaarinen tuloverojärjestelmä takaa minimitoimeentulon yksilöille, jotka putoavat tietyn kriittisen rajan alle. Tämän ominaisuuden johdosta on z^* :n alla olevaa tuloasteikon osuutta on alettu kutsumaan negatiiviseksi tuloveroksi. Kun yksilö ei siis saa tarpeeksi työtuloja, hän saa valtiolta tulonsiirtona negatiivista tuloveroa. Perustuloa ja negatiivista tuloveroa on usein pidetty eri asioina, mutta teoriassa ne toimivat samalla tavalla ja eroavat toisistaan vain hallinnollisesti. (Tuomala 2016, 53; Tuomala 2009, 254.)



Kuvio 4.1.2 Lineaarinen tuloveroasteikko. Lähde: Tuomala 2016, 54.

Optimaalisen verotuksen teoria pyrkii etsimään verojärjestelmän, joka toteuttaa sille asetetut poliittiset tavoitteet. Teoriassa yhdistetään kaksi keskenään ristiriitaista tavoitetta: verojärjestelmän tehokkuus ja oikeudenmukaisuus. Verojärjestelmän tulisi siis jakaa tuloja uudelleen tuloerojen tasaamiseksi, mutta samalla olla myös taloudellisesti tehokas, eli että se vääristäisi työn tarjontaa mahdollisimman vähän ja näin minimoisi tästä aiheuttavat tehokkuustappiot.

Optimaalisen lineaarisen tuloverotuksen mallissa etsitään sellaiset $b:n$ ja $t:n$ arvot, että yhteiskunnan hyvinvointi maksimoituu. Valintaa rajoittavat valtion budjettirajoite ja veronmaksajien reaktiot verotuksen muutoksiin. Valtion budjettirajoite on

$$t \sum z^i = Nb + R, \quad (1)$$

jossa R on valtion verotulovaatimus, joka tarvitaan muiden julkisten menojen kuin perustulon rahoittamiseksi ja N on väkiluku. Veronmaksajien oletetaan sopeuttavan työn tarjontansa, kun verotusta muutetaan. Yksilöiden preferenssit voidaan ilmaista epäsuoran hyötyfunktion $V(1-t, b)$ avulla. Valtio valitsee optimaalisen $b:n$ ja $t:n$ maksimoimalla sosiaalisen hyvinvointifunktion

$$\sum W(V_i(1-t), b)), \quad (2)$$

rajoitteena budjettirajoite $t \sum z^i = Nb + R$. Ensimmäisen asteen ehdoista saadaan

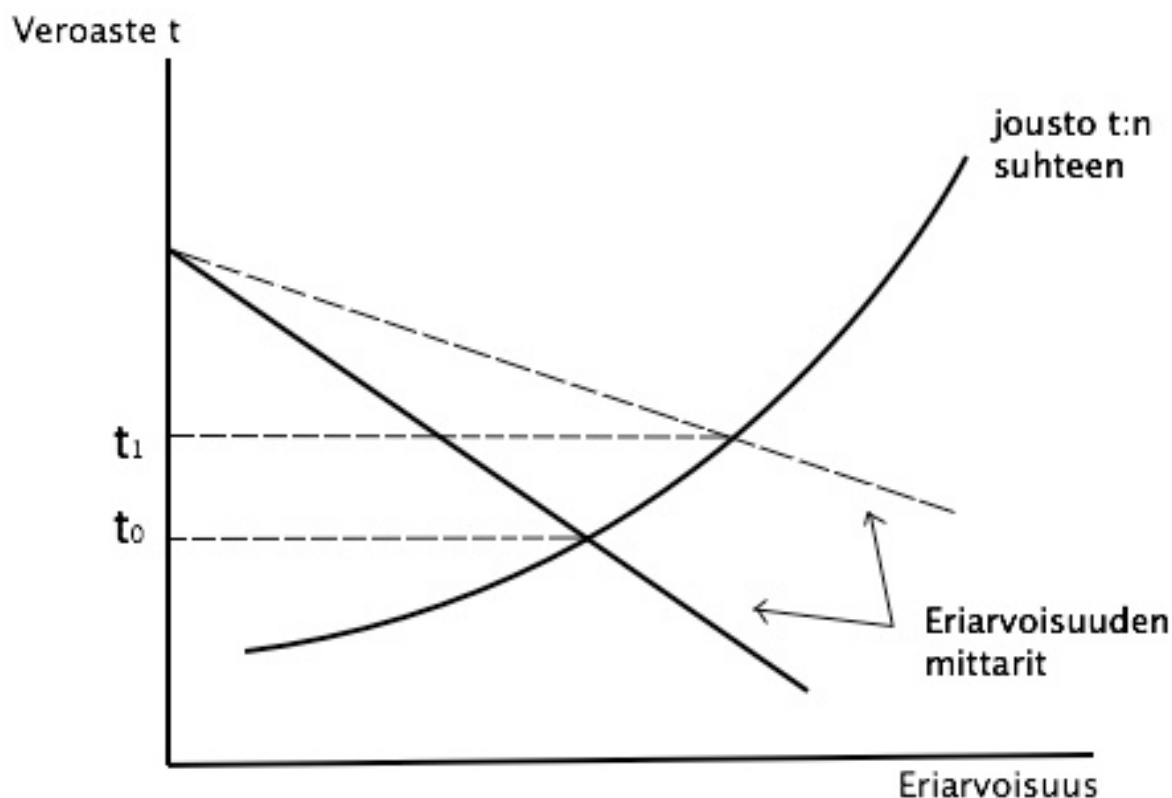
$$\frac{t}{1-t} = \frac{1}{e} [1 - Y], \quad (3)$$

jossa $e = \frac{d\bar{z}(1-t)}{d(1-t)\bar{z}}$ tulojen jousto nettoveron suhteen, $\beta = W_v V_b$ on tulojen sosiaalinen rajahyöty ja $Y = \frac{z(\beta)}{\bar{z}}$. Kaavassa $\frac{1}{e}$ vastaa tehokkuselementtiä ja $I = 1 - Y$ on eriarvoisuuden mittari. Nähdään, että veroasteen valinta hajoaakin siis näihin kahteen elementtiin. (Tuomala 2016, 53-55; Atkinson 1995, 9.)

Kun kirjoitetaan kaava 3 uudelleen, saadaan

$$t = \frac{1-Y}{1-Y+e}. \quad (4)$$

Tämä kaava antaa asteikon optimaaliselle lineaarituloverolle. Kaavasta sekä kuviosta 4.1.3 nähdään, miten optimaalisen lineaarisen tuloveromallin mukainen veroaste määräytyy ja miten tehokkuus ja tulonjakoarvostukset vaikuttavat valintaan. (Tuomala 2016, 55.)



Kuvio 4.1.3 Veroasteen määräytyminen. Lähde: Tuomala 2009, 215.

Tehokkuselementti liittyy työn tarjonnan joustoon e ; mitä suurempi jousto, sitä suurempi on verotuksen aiheuttama vääristymä ja sitä pienempi t :n optimaalinen arvo (Atkinson 1995, 9). Oikeudenmukaisuuselementti antaa taas vastakkaisen tuloksen. Mitä enemmän painoarvoa tulojen uudelleenjaolle annetaan, sitä pienempi on Y ja sitä suurempi I ja näin ollen sitä suurempi veroaste t . Toisin sanoen, mitä vähemmän eriarvoisuutta halutaan olevan, sitä suurempi tulisi veroasteen olla. Nämä aiheuttavat edellä mainitun ristiriidan, sillä suurempi veroaste vähentää eriarvoisuutta, mutta aiheuttaa suuremmat tehokkuustappiot.

Mielenkiintoinen erikoistapaus saadaan silloin, kun $Y = 0$. Tällöin tulonjakotavoitteet noudattavat Rawlsin periaatetta. Tällöin valtio maksimoi kokonaistulot maksimoimalla perustulon b , kun oletetaan, että pienituloisin ei käy töissä. Kun $Y = 0$, niin optimaalinen t :n arvo on

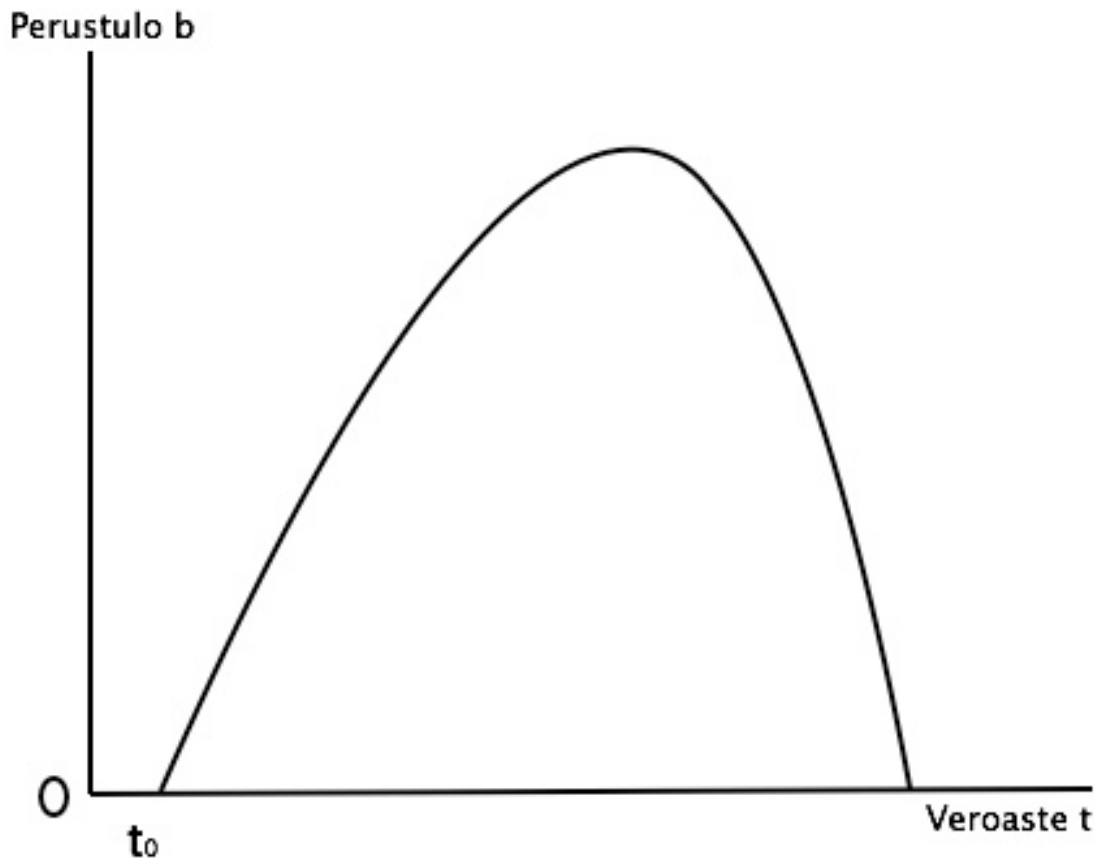
$$t = \frac{1}{1+e} \quad (5)$$

Nyt jos esimerkiksi $e=0.25$, niin $t=80$ prosenttia. Tämä veroaste on selvästi paljon korkeampi kuin missään nykyisissä maissa, joissa on korkein veroaste suhteessa nettokansantuloon, eli vähän yli 50 prosenttia. Tämä kaava antaa myös veroasteikon huipun Laffer-käyrästä, joka kuvaa veroasteikon ja verotulojen välistä suhdetta. (Tuomala 2016, 55-56.) Laffer-käyrä nähdään kuviossa 4.1.4. Työn tarjontafunktio on

$$y = [w(1 - t)]^\varepsilon \quad (6)$$

jossa w on palkka, t on rajavero ja ε on työn tarjonnan jousto nettopalkan suhteen.

On olemassa jokin rajavero t_0 , joka on välttämätön muiden julkisten menojen R kuin perustulon rahoittamiseksi. Tällöin siis perustulo $b=0$. Jos valitaan korkeampi veroaste, verotulot kasvavat ja perustulosta tulee positiivinen. Veronmaksajat sopeuttavat työn tarjontansa verotuksen muutoksiin, joten kun veroaste kasvaa, työn tarjonta ja myös verotulot vähenevät asteittain. Perustuloa ja näin ollen veroastetta voidaan kasvattaa siihen asti, kunnes siitä tulee kohtuuton ja se saavuttaa maksiminsa $t = \frac{1}{1+\varepsilon}$. Tämän jälkeen käyrä lähtee laskuun kunnes saavuttaa nollan. (Atkinson 1995, 6.)



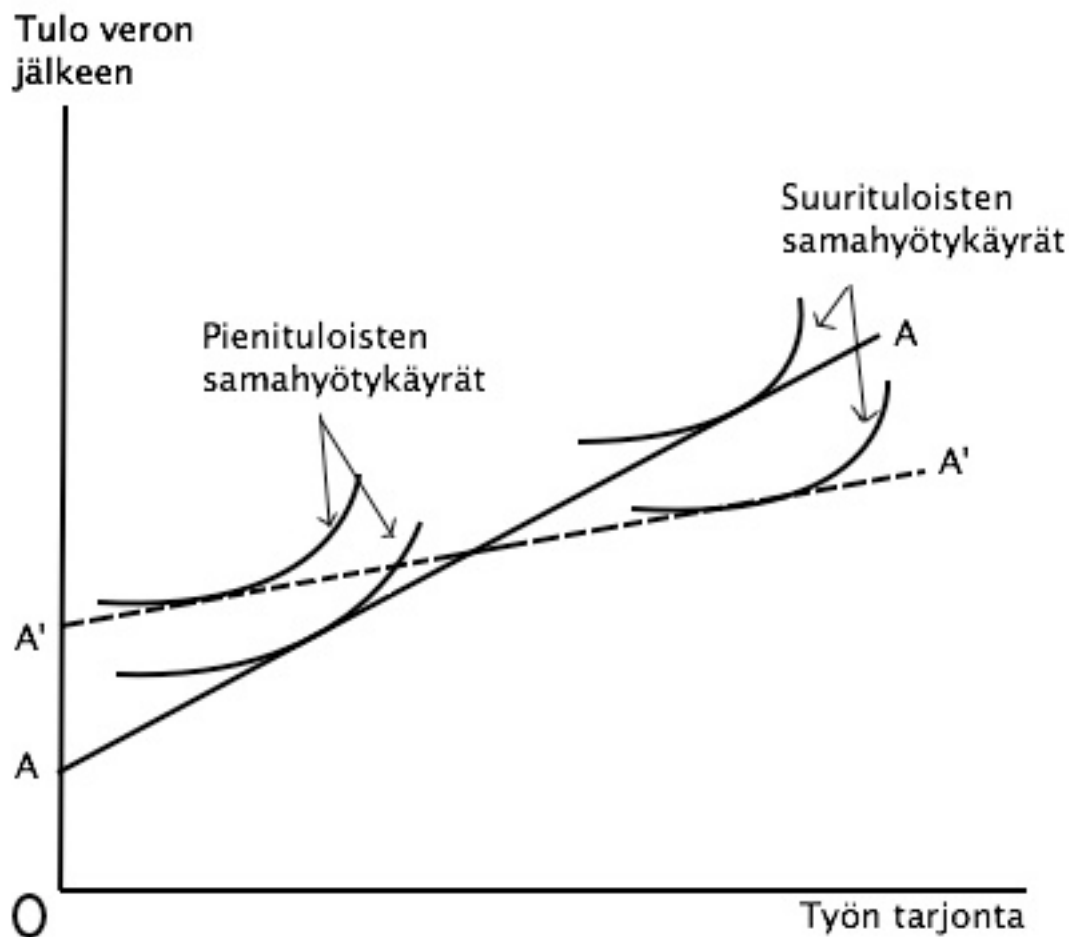
Kuvio 4.1.4 Laffer-käyrä ja eri perustulo-veroaste vaihtoehdot. Lähde: Atkinson 1995, 6.

Tämä käyrä muodostaa siis myös eri perustulo-veroaste vaihtoehdot. Nähdään, että jokaista perustuloa kohden on kaksi veroastetta, jotka täyttävät verotulovaatimuksen. Vaikka nämä veroasteet tuottavat samat kokonaistulot, voivat ne aiheuttaa hyvinkin erilaiset tehokkuustappiot. (Tuomala 2016, 56; Atkinson 1995, 6.)

Joustolla nähdään olevan suuri vaikutus optimaalisen veroasteen valintaan. Browning ja Johnson ovat laskelmissaan saaneet uskottavimmaksi substituutiojoustoksi 0.312, arvojen kuitenkin vaihdellessa 0.25 ja 0.5 välillä. He tutkivat uudelleenjaon lisäämisen kustannuksia lineaarisen tuloveron mallissa eri ryhmäkvartiileille Yhdysvaltojen populaatiosta. Kustannukset laskettiin veron nostamisesta aiheutuvien voittojen ja tappioiden perusteella. Kun huomioitiin sekä tehokkuus- että oikeudenmukaisuuselementit, tappiot uudelleenjaon lisäämisestä olivat noin kolme kertaa suuremmat kuin voitot. Heidän mukaansa marginaalikustannukset vähemmästä

eriarvoisuudesta ovat yllättävän suuret vaikka joustot ovat suhteellisen pienet. (Atkinson 1995, 11.)

Uudelleenjaon lisäämisen aiheuttama tehokkuustappioiden kasvu nähdään kuviosta 4.1.5. Kun perustuloa nostetaan A:sta A':n, on rajaveroa t nostettava tämän rahoittamiseksi, jotta nettoverotulot säilyvät ennallaan. Yksinkertaistuksen vuoksi ihmiset on jaoteltu kahteen ryhmään; pienituloisiin, jotka ovat tuen saajia ja suurituloisiin, jotka taas rahoittavat tuen. Nähdään, että uudelleenjaon lisäämisen johdosta tuloerot ovat pienentyneet, mutta koska rajaverot ovat nousseet molemmissa ryhmissä, ovat myös tehokkuustappiot kasvaneet. (Tuomala 2009, 213-214.)



Kuvio 4.1.5 Tehokkuustappioiden kasvu uudelleenjakoa lisätessä. Lähde: Tuomala 2009, 214.

Kun tulovaikutuksia ei oteta huomioon, voidaan Paretojakauman ominaisuuksia käyttämällä kaavassa 4 laskea arvot optimaaliselle veroasteelle ja perustulolle.

Substituutiojoustolla 0.25 veroaste on 58.8 ja perustulo 51.5. Substituutiojousto 0.5 taas antaa lukemat 50 ja 35.4. Tuloksista voi myös nähdä, että suurempi eriarvoisuuden variaatiokerroin johtaa suurempiin veroasteen ja perustulon optimaalisiin arvoihin. (Tuomala 2016, 56-57.)

Stern laskee numeerisissa simulaatioissaan optimaalista lineaariveroastetta, jossa ottaa huomioon myös tulovaikutuksen, eli valinnan työn ja vapaa-ajan välillä. Simulaatioissa oletetaan substituutiojoustoksi 0.2, valtion verotulovaatimukseksi 20 prosenttia kansantulosta. Stern saa optimaaliseksi veroasteeksi 54 prosenttia ja perustuloksi 34 prosenttia keskituloista. Lisäksi todella pieni työn tarjonnan jousto johtaa 49 prosentin veroasteeseen ja suuri taas 35 prosentin veroasteeseen. Myös näissä tuloksissa suurempi jousto johtaa pienempään optimaaliseen veroasteeseen. Lisäksi veroasteet ovat verrattain korkeat. (Tuomala 2016, 57.)

Lineaarisen tuloveromallin avulla voidaan siis havaita, miten perustulon ja rajaveron eri arvojen valinta vaikuttavat ja miten tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteet aiheuttavat vastakkaiset tulokset. Kohtuullisen perustulon ja uudelleenjaon lisäämisen rahoittaminen vaatii suuremman rajaveron, joka taas johtaa työn tarjonnan vääristymiseen ja tehokkuustappioiden kasvamiseen.

4.2 Historia

Perustulon historia alkaa 1790-luvulta, jolloin Thomas Paine hahmotteli kirjassaan *Agrarian Justice* valtion maksamaa perustuloa kaikille yli 21-vuotiaille. Hän kuvaili perustulon kaikille kuuluvana osuutena yhteisen kansallisomaisuuden tuotosta. 1930-luvulta lähtien perustulon ideaa pitivät hengissä monet taloustieteilijät ja sosiologit, joista merkittävimpinä professori G.D.H. Colen ja taloustieteilijä James Meaden. Tällöin perustulosta käytettiin nimityksiä sosiaalinen osinko (social dividend) tai kansallinen osinko (national credit). Pitkään perustulo jäi keynesiläisyyden jalkoihin, mutta nousi uudelleen keskusteluun, kun keynesiläisyyttä alettiin taloustieteessä kyseenalaistamaan. Tällöin idean takana oli taloustieteilijä Milton Friedman, joka 1960-luvulla kehitti

negatiivisen tuloveron mallin. Mallia esitettiin toteutettavaksi ja sitä kokeiltiin neljässä eri projektissa Yhdysvalloissa ja Kanadassa. Kokeilujen tulokset eivät olleet erityiset hyviä, eikä ehdotusta hyväksytty muun muassa liian suurien kustannusten vuoksi. (Ylikahri 2007, 18-19.) Kokeilussa byrokratiakustannukset nousivat kaksinkertaisiksi, ne vaativat paljon hallinnollista työtä ja naisten sekä nuorten työn tarjonnan huomattiin vähenevän (Kopra 2007, 61-62). Perustulotutkijoiden ja muiden asiasta kiinnostuneiden kansainvälinen verkosto Basic Income European Network (BIEN) perustettiin vuonna 1986. BIEN julkaisee uutisia ja pitää konferensseja perustulokeskusteluun liittyen. Myöhemmin nimeksi vaihdettiin Basic Income Earth Network. (Basic Income Earth Network 2016.)

Aika-ajoin perustulo on nostettu esiin ympäri maailmaa ja sen toteuttaminenkin on ollut useasti lähellä. Muun muassa Irlannissa perustulojärjestelmä meinattiin ottaa käyttöön, mutta toteutuminen jäi kiinni vain yhdestä äänestä. Ideana oli korvata maataloustukiaiset suoralla maatalousyrittäjien perustulolla. (Lahtinen 1992, 20.) Lisäksi esimerkiksi Hollannissa perustulon kaltaisia muutoksia on tehty. Siellä vuonna 2001 verotuksen uudistamisen yhteydessä painotusta siirrettiin enemmän ympäristö- ja arvonnisäveroihin. Välillisiä kulutusveroja korotettiin ja niiden vastapainoksi säädettiin verovähennys, joka korvasi korotuksesta köyhille aiheutuvia haittoja. Kun verovähennys on pienipalkkaisen tuloja suurempi, niin henkilö saa veronpalautuksena niin sanottua perustuloa. Kuitenkin varsinaisesta perustulosta järjestelmä eroaa siten, että se koskee vain niitä, joiden taloudessa joku saa ansiotuloja. (Ylikahri 2007, 18; Soininvaara 2007, 93.)

Perustulokeskustelu rantautui Suomeen 1970-luvulla. Ilpo Lahtisen mukaan Suomessa perustulon idean toi esille ensimmäisen kerran kirjailija Samuli Paronen. Hän esitteli perustulon riippumattomuusrahana, joka takaa minimitoimeentulon kaikille ja jonka ainoa saamisedellytys on olla ihminen. Perustulosta alettiin keskustella tällöin Suomessa laajemminkin ja esimerkiksi Jorma Sipilä esitti Milton Friedmanin ajatuksiin pohjautuen negatiivista tuloveroa uutena toimeentulojärjestelmänä. Vuonna 1987 pidetyissä eduskuntavaaleissa kolme neljästä suurimmasta puolueesta ilmoitti kannattavansa perustuloa ja siitä tehtiin ehdotuksia perusturvajärjestelmäksi. Keskustelu oli kuitenkin värikästä ja mielipiteet siitä, millainen perustulomallin tulisi olla, erosivat toisistaan.

Vaalien jälkeen perustulo kuitenkin unohtui ja katosi lähes kokonaan julkisesta keskustelusta. (Lahtinen 1992, 17-21; Ilkkala 2007, 21-22.)

Tutkijoiden ja muiden yhteiskunnallisten keskustelijoiden keskuudessa perustuloa on kuitenkin aina välillä yritetty tuoda uudelleen mukaan keskusteluun. Viime vuosina perustulokeskustelu on ollut lähinnä Vihreän liiton varassa ja johtohahmoksi on muodostunut Osmo Soininvaara. Vihreät esittivät ensimmäistä kertaa konkreettisen perustulomallinsa helmikuussa 2007 (Ylikahri 2007, 40). Simulointimallien hyödyntäminen on mahdollistanut parempien arvioiden tekemisen sekä perustulon taloudellisista vaikutuksista että myös ihmisten käyttäytymisen muutoksista. Tutkijapiireissä tämä on selvästi lisännyt kiinnostusta perustuloon ongelmien ratkaisijana. (Ilkkala 2007, 58-59.) Keskustelu onkin ottanut askeleen eteenpäin, kun on siirrytty tekemään konkreettisia malleja ja pohtimaan perustulon hyviä ja huonoja puolia (Ylikahri 2007, 42).

Perustuloa on nyt ensimmäistä kertaa konkreettisesti pohdittu Suomen sosiaaliturvajärjestelmää uudistamaan. Hallitus on antanut Kelalle tehtäväksi valmistella vaihtoehtoiset perustulomallit marraskuuhun 2016 mennessä ja näiden pohjalta toteutetaan perustulokokeilu. Kela haluaa perustulon avulla päästä eroon päällekkäisistä etuuksista ja tehdä työnteosta aina kannattavaa. (Aamulehti 2015.)

Perustulo korvaisi nykyisen toimeentulotuen, työttömän peruspäivärahan, sairausvakuutuksen minimipäivärahan, takuueläkkeen, äitiyspäivärahan vähimmäismäärän, kotihoidontuen ja opintuen kaltaiset etuudet. Täydellisessä perustulomallissa perustulo voisi olla noin 800 euroa kuukaudessa. Osittaisessa perustulomallissa taas lähdettään liikkeelle 550 eurosta kuukaudessa, sillä se vastaa tämän hetkistä nettotyömarkkinatukea. (Aamulehti 2015.) Perustulokokeiluun ja sen etenemiseen tutustutaan tarkemmin jäljempänä.

4.3 Mallit

Tässä kappaleessa käydään läpi erilaisia perustulomalleja. Perustulo voidaan jakaa täydelliseen perustuloon ja osittaiseen perustuloon. Lisäksi on negatiivinen tulovero, joka on budjettirajoitteen mielessä täysin sama kuin täydellinen perustulo, mutta toteutustapa on hallinnollisesti erilainen. Viimeisenä esitellään Atkinsonin ehdottama osallistumistulo, jossa tukea saa, kun tiettyjen kriteerien perusteella osallistuu yhteiskuntaan.

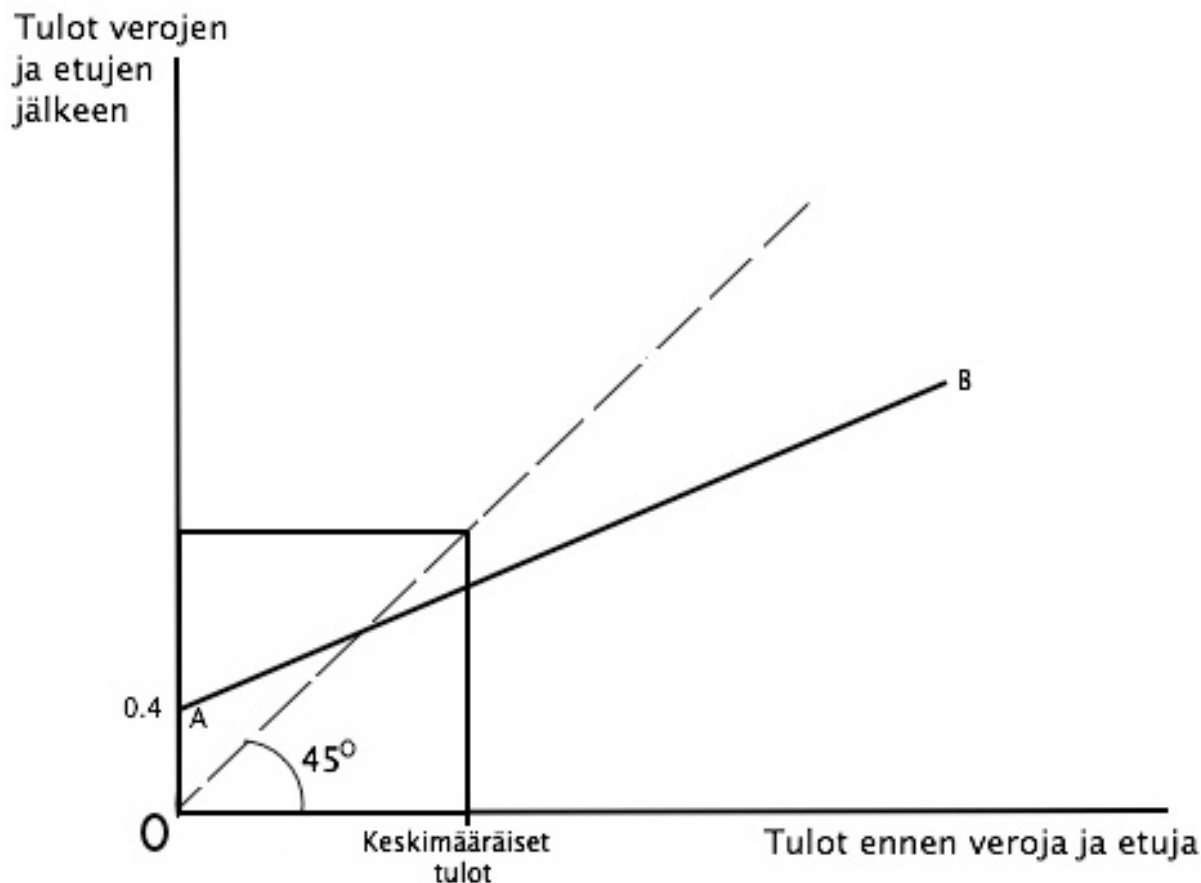
4.3.1 Täydellinen perustulo

Täydellisen perustulon mallissa, jota on kutsuttu myös sosiaaliseksi osingoksi, kaikki sosiaalivakuutusetuudet, tarveharkintaiset etuudet ja tuloverotuksen vähennykset korvataan yhdellä kaiken kattavalla perustulolla, jonka kaikki saavat tuloista riippumatta. Tuloveroa maksetaan kaikille saman veroasteen mukaan ensimmäisestä ansaitusta eurosta alkaen. (Meaden komitea 1978, 271.) Puhdas perustulomalli vastaa edellä esitettyä lineaarisen tuloveron mallia.

Andersson on esitellyt ehdotuksen täydellisen perustulon mallista vuonna 1988. Anderssonin mielestä vain täydellisen perustulon malli on kannattava, koska ainoastaan silloin kaikki perustulon positiiviset ominaisuudet voidaan hyödyntää. (Kopra 2007, 21.) Anderssonin mallissa vertailtiin perustulon suhdetta keskituloon sekä sen osuutta siitä kokonaistulosta, joka käytetään julkisiin menoihin. Mallissa perustulon määrä oli lapsilla 1000mk/kk, työkykyisillä 2000 mk/kk, vanhuksilla 3000mk/kk ja veroaste 50 prosenttia. (Lahtinen 1992, 128.)

Täydellisen perustulon malli nähdään kuviossa 4.3.1. Tässä esimerkissä perustulo on 40 prosenttia keskimääräisistä tuloista ja veroaste on 55 prosenttia. Veroasteeseen on huomioitu myös muiden julkisten menojen kuin perustulon rahoittamiseksi tarvittava osuus, joka on 15 prosenttia. Katkoviiva kuvaa tilannetta, jossa veroja tai etuja ei ole ollenkaan. Yhtenäinen viiva AB osoittaa, miten täydellisen perustulon järjestelmä vaikuttaa käteen jääviin tuloihin. Nähdään, että kun tuloja ei ole ollenkaan, saadaan tulonsiirtona perustulo, joka on $0.4 \times$ keskimääräiset tulot. Verrattuna tilanteeseen, jossa

veroja ja etuja ei ole ollenkaan, hyötyy tästä järjestelmästä siihen asti, kunnes AB jää katkoviivan alapuolelle. Leikkauspisteeseen asti henkilö siis saa enemmän perustuloa kuin maksaa veroa. (Meaden komitea 1978, 271-272.)



Kuvio 4.3.1 Täydellinen perustulo. Lähde: Meaden komitea 1978, 271.

Täydellisellä perustulolla on hyviä ominaisuuksia, kun niitä verrataan aiemmin mainittuihin hyvän järjestelmän ominaisuuksiin. Se takaa minimitoimeentulon ilman leimaavuuden ongelmaa ja hankalia hakuprosesseja. Se on helppo ymmärtää ja kohtuullisen yksinkertainen hallinnoida. Se on kuitenkin kallis toteuttaa ja nostaa rajaveron suhteellisen korkeaksi. (Meaden komitea 1978, 271-272.) Kuten jo aiemmin optimaalista lineaarista tuloverotusta tarkastellessa nähtiin, järjestelmän aiheuttamat korkeat rajaverot vääristävät työn tarjontaa aiheuttaen kannustinloukkuja ja tehokkuustappioita.

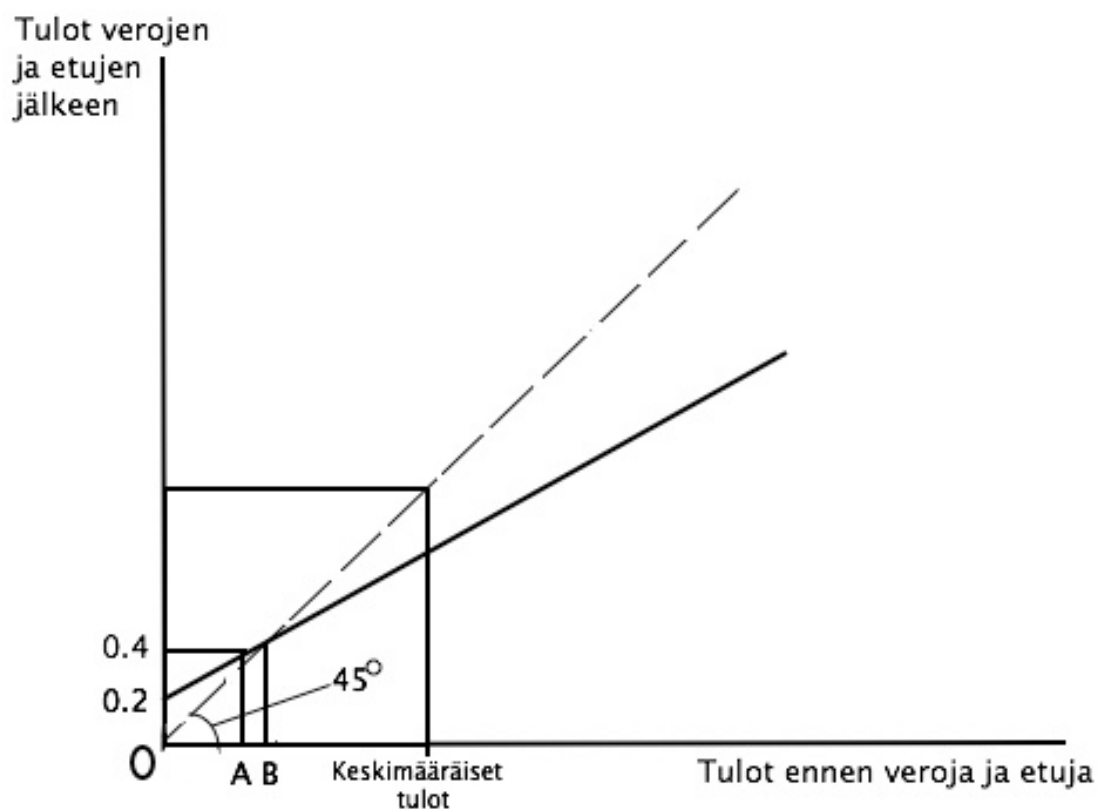
4.3.2 Osittainen perustulo

Osittaisen perustulon idea on, ettei se sinällään riitä elämiseen, vaan tarvittaessa lisäksi on mahdollista saada myös muuta tukea. Suurin osa ehdotetuista perustuloista on juuri osittaisen perustulon malleja, koska on ajateltu, ettei konkreettisesti ole mahdollista tarjota kaikille täydellisen perustulon suuruista etuutta. (Ylikahri 2007, 14-15.) Osittaisen perustulon kannalla ollaan usein myös siksi, että sen on ajateltu olevan helpompi tapa siirtyä kohti perustulojärjestelmää. Muutos nykyisestä järjestelmästä täydelliseen perustulo olisi kerralla niin suuri, että kaikkia vaikutuksia on mahdotonta ennakoita. (Lahtinen 1992, 136.)

Vihreät ovat esitelleet oman perustulomallinsa ensimmäistä kertaa jo vuonna 2007. Heidän perustulomallinsa on juuri osittainen perustulomalli. Sen perustana on Vihreän Sivistysliiton tilaamat mikrosimulaatioajot. Uusimman ehdotuksen mukaan perustulo on 560 euroa kuussa ja verotus kaksiporainen, jossa alle 50 000 euron vuosittaisia ansiotuloja verotetaan asteella 41 prosenttia ja sen ylittäviä tuloja 49 prosenttia. Pääomatulojen veroaste on mallissa 40 000 euroon asti 33 prosenttia ja tämän jälkeen 35 prosenttia. Mallissa eläkeläiset eivät saa perustuloa, vaan sen korvaa nykyinen takuueläke, joka on 743 euroa kuukaudessa. (Vihreät 2016a.) Perustulon rinnalla säilyisivät ainakin toimeentulotuki ja asumistuki. Myös lapsilisä jäisi ennalleen. Lisäksi kaikki ansiosidonnaiset etuudet säilytettäisiin niin, että käteen jäävät tulot pysyisivät lähes samana. (Vihreät 2016b.)

Se, miten osittainen perustulojärjestelmä toimii, voidaan esitellä kuviossa 4.3.2. Osittainen perustulomalli voidaan kuvata muunneltuna täydellisen perustulon mallina ottamalla mukaan työmarkkinastatus. On kaksi etuustasoa, joista toinen on matalampi ehdoton tuki ja toinen korkeampi ehdollinen tuki. Matalamman tuen saavat siis kaikki ja sen lisäksi korkeampaa tukea saa, jos ei ole työelämässä esimerkiksi vanhuuden, tahattoman työttömyyden tai sairauden vuoksi. Tässä esimerkissä ehdoton tuki on 20 prosenttia ja ehdollinen tuki 40 prosenttia keskimääräisistä tuloista. Oletetaan, että kolmasosa väestöstä saa täyden perustulon ja kaksi kolmasosaa vain osittaisen perustulon. Tämän oletuksen perusteella riittävä veroaste on 42 prosenttia, kun sillä rahoitetaan sekä

perustulojärjestelmä, että muut julkiset menot ($\frac{1}{3} \times 40\% + \frac{2}{3} \times 20\% + 15\%$). (Meaden komitea 1978, 274-275.)



Kuvio 4.3.2. Osittainen perustulo. Lähde: Meaden komitea 1978, 275.

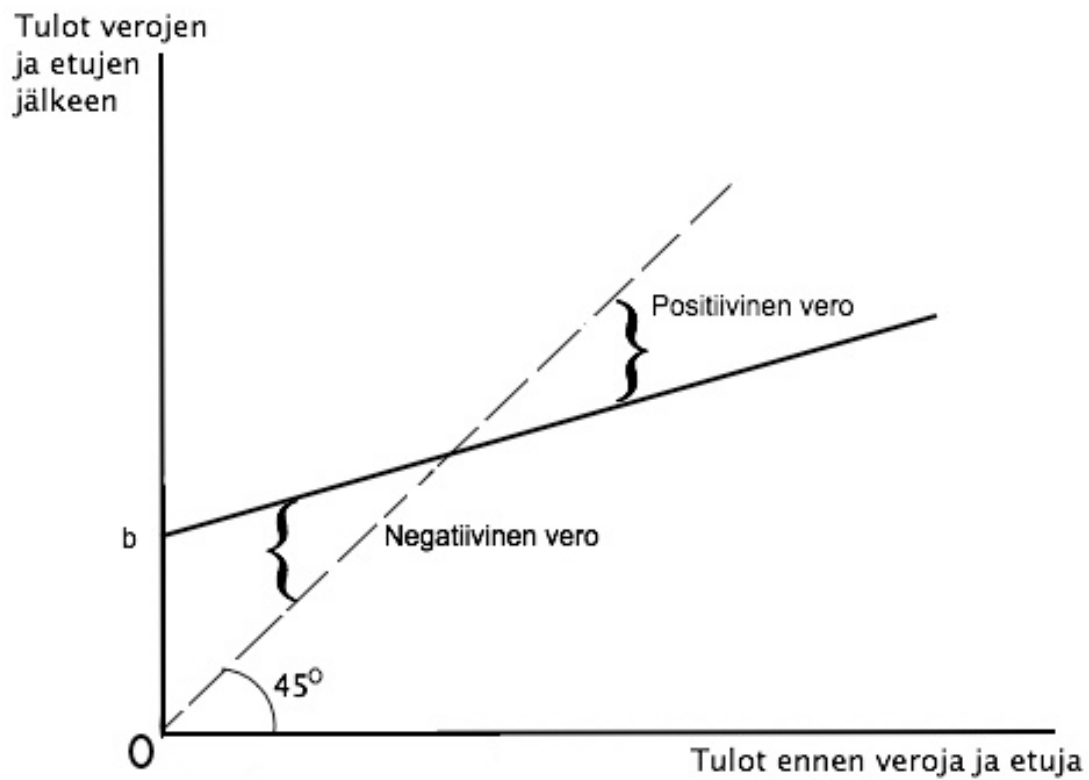
Kuviosta nähdään, että kun henkilö ei ole töissä, hän saa täyden perustulon eli 40 prosenttia keskimääräisistä tuloista. Työssäkäyvä taas saa aina vain osittaisen perustulon ja maksaa lisätuloistaan veroa 42 prosenttia. Nähdään, että työssäkäyvän henkilön tulot jäävät köyhyysrajan alapuolelle, kun hänen bruttotulonsa ovat alle A:n. Lisäksi henkilö saa enemmän perustuloa kuin maksaa veroja pisteeseen B asti. (Meaden komitea 1978, 275.)

Täydelliseen perustulomalliin verrattuna osittainen perustulo mahdollistaa pienemmän veroasteen. Verrattuna minimitoimeentulon takaavaan tulosidonnaiseen järjestelmään, se välttää pienituloisten sadan prosentin rajaveron aiheuttamat kannustinloukut lisätulojen hankkimiseen. Kuitenkin osittainen perustulomalli voi aiheuttaa työttömille kannustinongelmia työn hakemiseen ja vastaanottamiseen. Jos ansiotulot ovat alle pisteen A, on taloudellisesti kannattavampaa olla tekemättä töitä, koska silloin saa

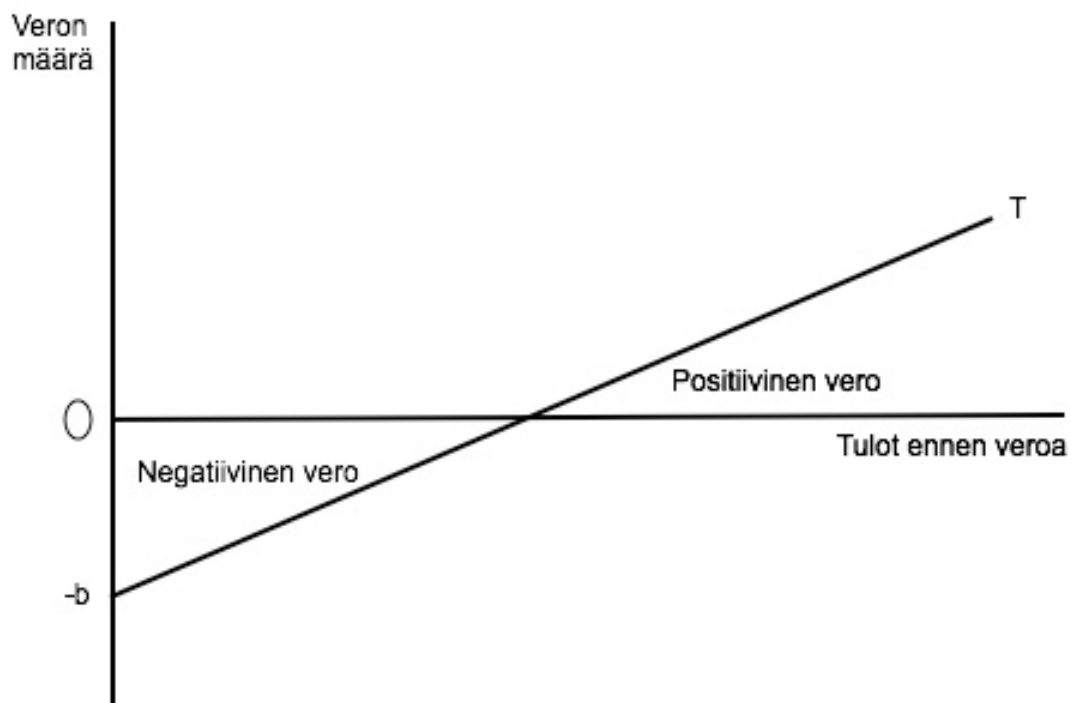
suuremmat tulot täyden perustulon avulla. Osittaisesta perustulomallista ei myöskään ole hirveästi hyötyä niille, joiden tulot ovat juuri ja juuri köyhyysrajan yläpuolella. On myös mahdollista, että osa työssäkäyvistä jää köyhyysrajan alapuolelle. Osittainen perustulojärjestelmä on lisäksi hallinnollisesti hankalampi. Erityisesti tässä mallissa ongelmallista on esimerkiksi erottaa työttömistä ne, jotka eivät vapaaehtoisesti halua olla työttöminä. (Meaden komitea 1978, 275-276.) Jos lisäksi oletetaan, että täyden perustulon saajat määrittävät tarveharkintaa käyttämällä, ei täydellisen perustulomallin mukanaan tuomat positiiviset ominaisuudet muun muassa järjestelmän selkeydestä ja leimaavuuden poistumisesta toteudu enää kokonaisuudessaan. (Ylikahri 2007, 14-15.)

4.3.3 Negatiivinen tulovero

Negatiivisen tuloveron on kehittänyt amerikkalaisekonomisti Milton Friedman. Se on perustulon kaltainen tuki, joka kuitenkin maksetaan vain pienituloisille. Perustulossa idea on, että tuki maksetaan kaikille. Negatiivisessa tuloveromallissa tukea saa, jos jää tietyn tulorajan alle ja tulorajan ylittävä osuus kustantaa tuen veroja maksamalla. Myös perustulojärjestelmässä suurituloisilta kerätään perustulo pois verotuksen avulla, joten budjettirajoitteen eli käteen jäävien tulojen kannalta negatiivinen tulovero on täysin samanlainen täydellisen perustulon ja myös siis lineaarisen tuloveromallin kanssa. Tämä nähdään kuvioista 4.3.3 a ja b. (Tuomala 2009, 252; Lahtinen 1992, 25; Kopra 2007, 13.)



Kuvio 4.3.3a. Perustulo tai negatiivinen tulovero. Lähde: Tuomala 2009, 214.



Kuvio 4.3.3b. Negatiivinen tulovero. Lähde: Tuomala 2009, 214.

Negatiivisessa tuloverossa on määritelty verotettavan tulon alaraja. Tämän tulorajan alle jäävät saavat ansiotulojensa lisäksi perustulon kaltaisen tulotuen tietyn veroasteen mukaisesti. Tulorajan ylittävä osa taas maksaa veroja ja kustantaa tämän negatiivisen tuloveron. Sekä tulotuen saajilla että maksajilla on sama veroaste. (Ylikahri 2007, 14-16.)

Negatiivisen tuloveron mallissa suurimman negatiivisen tuloveron saa silloin, kun ansiotulot ovat 0. Kuviossa 4.3.3.b tämä nähdään pystyakselin leikkauspisteessä, jossa veron määrä on $-b$. Tämä vastaa siis täydellistä perustulomallia, jossa perustulo on b . Jos esimerkiksi verotettava tuloraja on 1000 euroa ja veroaste 55 prosenttia, niin henkilö, jolla ei ole ansiotuloja ollenkaan saa $(0-1000) \times 0.55 = 550$ euroa negatiivista tuloveroa. Tämä vastaa perustulojärjestelmää, jossa perustulo on 550 euroa. Vastaavasti taas 1000 euroa kuukaudessa ansaitseva ei negatiivisen tuloveron järjestelmässä maksa veroja eikä saa tulotukea, jolloin hänen nettotulonsa ovat 1000 euroa. Perustulojärjestelmässä 1000 euroa ansaitseva maksaa veroa $0.55 \times 1000 = 550$ euroa ja saa 550 euroa perustuloa, joten käteen jäävät tulot ovat myös 1000 euroa. (Ylikahri 2007, 17.) Molemmat järjestelmät tuottavat siis täysin saman tuloksen.

Hallinnollisesti järjestelmät kuitenkin eroavat toisistaan. Negatiivinen tuloverojärjestelmä pohjautuu verotusyksikön tulojen arviointiin. Koska järjestelmässä otetaan huomioon jokaisen ansiotulot, tulee käytössä olla edelleen nykyisen kaltainen verokorttijärjestelmä. (Ylikahri 2007, 14-16). Lisäksi verokynnyksen alapuolella olevien tuloja voi olla vaikea selvittää. Tämän vuoksi sitä onkin pidetty hallinnollisesti hankalampana kuin täydellistä perustuloa. (Tuomala 2009, 253-254.) Vaikka negatiivinen tulovero tuottaa saman tuloksen, jotkut eivät näe sitä ollenkaan perustulomallina. Tämä sen vuoksi, että ajatus kaikille jaettavasta tuesta ei täyty, kun ihmiset jaotellaan maksajiin ja saajiin. (Lahtinen 1992, 25.)

Negatiivisesta tuloverosta löytyy empiirisiä tuloksia, sillä sitä on aiemmin kokeiltu Yhdysvalloissa ja Kanadassa. Tulokset eivät olleet houkuttelevia. Työn tarjonnan huomattiin vähenevän erityisesti naisten ja nuorten keskuudessa. Avioerot lisääntyivät, joka todennäköisesti johtui siitä, että naisten riippuvuus perheidensä elättäjistä väheni. Hallinnolliset kustannukset nousivat yllättävän suuriksi, vaikka perustuloa ja negatiivista

tuloverojärjestelmää on perusteltu juuri hallinnollisella yksinkertaisuudella ja kustannusten vähenemisellä. (Kopra 2007, 61-62.)

4.3.4 Osallistumistulo

Atkinson esitteli vaihtoehdon perustulolle, jossa tuen saaminen perustuu yhteiskunnan toimintaan osallistumiseen. Tämä pitäisi sisällään kaikki työllisyyden muodot, kokoaikaisen opiskelun, aktiivisen työn hakemisen, äitiysloman tai lapsesta huolehtimisen, eläkeläiset, vammaiset, työkyvyttömät ja kaikki tietyn iän alapuolella ja yläpuolella olevat, esimerkiksi alle 18-vuotiaat ja yli 70-vuotiaat. (Atkinson 2011, 2.)

Atkinsonin näkemys perustulosta eroaa kahdella merkittävällä tavalla yleensä esitetyistä perustulomalleista. Ensinnäkin, perustulo nähdään usein korvaavana vaihtoehtona sosiaalivakuutusperusteiselle järjestelmälle. Atkinsonin mukaan tämä on kuitenkin virheellinen näkemys. Perustulon ensisijainen tavoite tulisi olla tarveharkintaisuudesta irtautuminen sen tuottamien ongelmien vuoksi. Sosiaalivakuutuksella on laaja kannatuspohja, eikä tämä perustu tyhjiin. Lisäksi perustulon maksamiseen tulisi joka tapauksessa käyttää jonkin verran kategorista informaatiota. Näin ollen perustulosta olisi enemmän hyötyä sosiaalivakuutuksen rinnalla kuin sen korvaajana. Sosiaalivakuutusperusteisen järjestelmän täydentäjänä se voisi auttaa pienipalkkaisia työntekijöitä ja vähentää niiden ihmisten määrää, jotka joutuvat turvautumaan viimesijaiseen tulotukeen. (Atkinson 1996, 67-68.)

Toiseksi Atkinson näkee, että perustulon ehdottomuus tuottaa vaikeuksia poliittisen kannatuksen saamisessa ja sen suhteen tulisi tehdä kompromissi. (Atkinson 1996, 67-68.) Perustulon yksi vahvimista argumenteista on, että se on ehdoton universaali kaikille maksettava tulo. Käytännössä se itse asiassa on kuitenkin ehdollinen. Perustulo nimittäin riippuu kansalaisuudesta, koska perustuloa saavat kaikki kansalaiset. Tämä itsessään jättää ulkopuolelle ne, jotka eivät täytä kansalaisuuden määritelmää. Tässä tullaan lisäksi ongelmaan siitä, miten kansalaisuus määritellään. (Atkinson 2011, 2.)

Atkinsonin mukaan niin kauan kuin perustulon saamiseen ei liity ehdollisuutta työn tekemisestä tai muuhun yhteiskuntaa hyödyttävään toimintaan osallistumisesta, ei sille riitä kannatusta. Hän ei siis tekisi perustulosta ehdollista kansalaisuuteen, vaan osallistumiseen perustuen. Osallistumisehto ei kuitenkaan tarkoita vain työntekoa, vaan sen saavat myös esimerkiksi aktiivisesti työtä hakevat työttömät tai sairauden takia työelämästä pois olevat. Osallistumistuen saamisedellytykset pitävät siis sisällään sekä yhtäläisiä että merkittävästi erilaisia piirteitä nykyiseen järjestelmään verrattuna. Merkittävimpänä ehkä se, että työn tekemistä ja suurempien ansiotulojen saamista ei katsota järjestelmästä poissulkevana tekijänä, vaan tekemättömyys ilman pätevää syytä on tuen ulkopuolelle jäämisen peruste. Esimerkiksi osa-aikaisen työn vastaanottaminen olisi kannattavaa, sillä se tarkoittaisi saamisedellytysten täyttymistä. Nykyään työn vastaanottaminen tarkoittaa nimenomaan tukien vähenemistä tai niiden piiristä kokonaan pois joutumista. (Atkinson 1996, 68.)

Osallistumistulo on saanut kritiikkiä siitä, että se jättää ulkopuolelle vain hyvin pienen osan. Osallistumistulon tarkoitus kuitenkin on nimenomaan se, että ketään ei saa jättää ulkopuolelle. Jokaisella tulee halutessaan olla mahdollisuus osallistua yhteiskunnan ylläpitämiseen ja toimintaan, ja järjestelmän tulee olla sellainen, että se myös kannustaisi jokaista osallistumaan. (Atkinson 2011, 2.) Atkinson itse näkee osallistumistulon ongelman siinä, että ehdollisuuden vuoksi osallistumistulon turvaverkon läpi on mahdollista pudota. Se myös epäilemättä vaikuttaisi ihmisten käyttäytymiseen, kun ihmiset sopeuttaisivat käyttäytymisensä siten, mistä hyötyvät eniten. Hänen mukaansa tilanne olisi kuitenkin huomattavasti parempi kuin tarveharkintaisuutta käyttävässä järjestelmässä ja osallistumistulo tarjoaisi realistisemman ja toteutumiskelpoisemman tavan perustulojärjestelmään siirtymiseen. (Atkinson 1996, 68.)

4.4 Argumentteja puolesta ja vastaan

Perustulolla on sekä kannattajia että vastustajia. Perustuloa on kannatettu esimerkiksi siksi, että se selkiyttäisi sosiaaliturvajärjestelmää, vähentäisi köyhyyttä ja byrokratiaa, lisääisi ihmisten itsemääräämisoikeutta ja poistaisi nykyisessä järjestelmässä olevia kannustinloukkuja. (Kangas & Pulkka 2016, 51.) Atkinsonin mukaan perustulon suuri vahvuus on tarveharkintaisten tukimuotojen poistuminen. Juuri tämän johdosta osallistumisongelma poistuisi ja köyhyys, työttömyys sekä kannustinloukut vähenisivät. (Atkinson 1996, 68.) Kaikille maksettavan perustulon on ajateltu keventävän hallinnollista työtä sekä auttavan työllistymisessä, kun tuloja ei tarvitse enää raportoida viranomaisille. Perustulon on argumentoitu kohtelevan tasavertaisemmin eri elämäntilanteissa olevia sekä mahdollistavan eri elämänvaiheiden, kuten työelämän, opiskelujen ja perhe-elämän yhdistämisen sekä siirtymisen näiden välillä. Vastustajien yksi suurimmista argumenteista on perustulojärjestelmän korkeat rajaverot ja kustannukset. Korkeat rajaverot voivat aiheuttaa uusia kannustinloukkuja, joten perustulojärjestelmä ei välttämättä olekaan ratkaisuna näihin. (Kangas & Pulkka 2016, 43.)

Moneen sekä perustuloa kannattavista, että vastustavista argumenteista ei löydy tieteellistä evidenssiä, koska käytännön kokemuksia perustulosta on vain vähän. Perustulo on itsessään hyvin laaja käsite ja riippuen esimerkiksi siitä, kuinka suureksi se määritellään, voidaan sillä muodostaa toisistaan hyvin erilaisiin tavoitteisiin vastaavia järjestelmiä. Monet argumentoiduista vaikutuksista riippuvatkin siitä, mistä perustulomallista on kyse. (Kangas & Pulkka 2016, 43.) Suomessa perustulokeskustelua on käyty jo kauan, mutta kuitenkin aina tarkemmin määrittelemättä, mistä puhutaan. Tämän vuoksi perustuloa sekä kannatetaan että vastustetaan monista eri lähtökohdista ja monien eri argumenttien perusteella. Kun ei määritellä tarkemmin, millaisesta perustulosta puhutaan, keskustelun epämääräisyys saa perustulon näyttäytymään hyvin monessa valossa. (Kangas & Pulkka 2016, 17.)

Yhtenä suurimpana ongelmana perustulojärjestelmässä onkin nähty juuri se, että perustulon kannatus on poikkeuksellisen laajaa esimerkiksi poliittisesta asemasta riippumatta. Osa näkee perustulon keinona poistaa julkisen vallan mahdollisuudet

puuttua markkinoiden toimintaan. Osa taas näkee sen vapauttavan ihmiset työmarkkinoista. (Atkinson 1995, 4.) Lisäksi perustulosta on useita eri variaatioita, joissa vaihtelevat muun muassa tulotuen määrä ja sisältö, veroprosentti ja verotus. Vaihtoehtoja on niin paljon erilaisia, että parhaasta ja soveliaimmasta mallista on vaikea päästä yksimielisyyteen. Ehdotuksia on esitetty jo pitkän aikaa, mutta ne ovat kaatuneet juurikin erimielisyyksiin perustulon tasosta ja epäselvyyksiin mallin sisällöstä. (Andersson & Kangas, 2002, 293.) Kun kannattajia on monista eri lähtökohdista ja kaikilla on omat ajatukset siitä, millainen perustulojärjestelmän tulisi olla ja mitä sillä tavoitellaan, aiheutuu hankaluuksia järjestelmän toteuttamisen kannalta. Tällaisessa tilanteessa voi olla mahdotonta löytää ratkaisua, joka miellyttäisi kaikkia. (Atkinson 1995, 4.)

Perustulokeskustelu sekä argumentit puolesta ja vastaan liittyvät paljon ensinnäkin siihen, millaisena ihminen nähdään ja toisekseen siihen, miten muuttuneeseen yhteiskuntaan suhtaudutaan ja millaisia työmarkkinoita pidetään toivottavana. Perustulon kannattajat näkevät ihmiset aktiivisina. Vastikkeetta saatava perustulo ei passivoisi ihmisiä, vaan nimenomaan lisäisi kiinnostusta työn tekemiseen, kun esteet työnteon kannustavuuteen poistuisivat. Kannattajat näkevät perustulon myös vastaavan uuteen yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja olevan ratkaisuna työmarkkinoiden muutoksiin sekä byrokratia- ja kannustinloukkuihin. Vastustajat taas näkevät ihmiset passiivina ja mukavuudenhaluisina, joten heidän mielestään perustulo aiheuttaa sen, että helpommin jäädään vapaaehtoisesti työelämän ulkopuolelle. Vastustajien mielestä perustulo on tarpeeton, sillä pätkätoiden ja muutoin työelämän epävarmuuden lisääntyminen ei ole toivottava suunta. Heidän mukaansa yhteiskunnan tulisi palata entiseen tilanteeseen, jossa kaikille olisi tarjolla kokoaikainen, hyväpalkkainen ja vakituinen työ. (Kangas & Pulkka 2016, 17.)

Vaikka perustuloa kannatetaan monista eri lähtökohdista, yhdistävänä tekijänä lähes kaikilla perustulon kannattajilla on halu suurempaan tulojen uudelleenjakoon. Tuloasteikon alimpana olevista on suuri huoli. Yksi perustulon suurimmista argumenteista onkin, että perustulo vähentäisi köyhyyttä ja auttaisi pienipalkkaisia työntekijöitä, jotka eivät nykyisellään hyödy verovähennyksistä yhtä paljon kuin suurempaa palkkaa saavat. Nykyisessä järjestelmässä verovähennykset nousevat

veroasteen, eli täten myös tulojen noustessa, joten niistä hyötyvät enemmän suurempituloiset. Perustulo korvaisi nämä verovähennykset yhdellä vähennemättömällä tuella, joka olisi sama kaikille, joten siitä hyötyisivät kaikki yhtä paljon. (Atkinson 1995, 3.) Nykyisessä järjestelmässä on lisäksi henkilöitä, jotka eivät pienituloisuudestaan huolimatta ole oikeutettuja saamaan mitään tukea. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että joihinkin tarveharkintaisiin tukiin vaikuttavat myös puolison tulot. Perustulo toisi avun myös heille (Kangas & Pulkka 2016, 43).

Selkeä ja yksinkertainen perustulojärjestelmä tavoittaisi oikeudenmukaisemmin kaikki sitä tarvitsevat ja siihen oikeutetut. Säännöllisesti ja automaattisesti saatava tuki helpottaisi myös pitkiä tukipäätösten ja -maksujen odotteluajoja. (Ylikahri 2007, 22.) Kannattajien mukaan selkeytyminen toisi mukanaan myös säästöjä hallinnollisissa kustannuksissa, koska perustulo poistaisi nykyiset paljon hallinnollista työtä vaativat tarveharkintaiset tuet. Hallinnollisia säästöjä syntyisi siitä, että tarveharkintaisten tukien hakuprosessia ei olisi enää eikä näin ollen tarvitsisi tarkistaa tuen tarpeellisuutta. Lisäksi ei tarvitsisi määritellä sitä, minkä suuruinen tuki kullekin maksetaan. Myös tasaverojärjestelmä toisi säästöjä nykyiseen progressiiviseen järjestelmään verrattuna. (Atkinson 1995, 3-4.)

Tällä hetkellä on paljon henkilöitä, jotka ovat oikeutettuja saamaan tukea, mutta eivät sitä syystä tai toisesta ole hakenneet (Kangas & Pulkka 2016, 43). Kannattajien mukaan alikäyttöä aiheuttanut leimautumisongelma poistuisi tarveharkintaisten tukien mukana. Kun perustulon saisivat kaikki, ei ihmisiä voisi enää jakaa eriarvoisiin ryhmiin ja leimata yhteiskunnan huono-osaisiksi tuen saamisen perusteella. (Andersson 1993, 265.) Tilanne ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen, jos kyse on osittaisesta perustulomallista, kuten suurin osa ehdotetuista perustulomalleista on. Osittaisessa perustulomallissa jäisi perustulon rinnalle todennäköisesti myös jonkinasteista tarveharkintaista tukea. Näin ollen tarveharkinnan aiheuttamasta leimaantumisongelmasta ei päästäisi kokonaan eroon.

Yksi argumentti liittyy perustulojärjestelmän tuomaan vapauteen ja riippumattomuuteen. Kaikki saavat perustulon riippumatta siviilisäädystä ja puolison tuloista tai varoista. Lisäksi perustulon mukana tuleva tasaverojärjestelmä on itsenäinen.

Koska kaikkia verotetaan samalla asteella, ei tarvitse määritellä yksilöllisiä veroasteita. (Atkinson 1995, 3.) Perustulon kannattajat katsovatkin, että se lisäisi ihmisten vapautta ja vähentäisi byrokratiaa. Jokainen voisi vapaammin valita, miten paljon haluaa tehdä töitä, haluaako opiskella tai ryhtyä yrittäjäksi. Lisäksi yhä useammin eri elämänvaiheet limittyvät, eikä olla enää esimerkiksi joko opiskelijoita tai työssäkäyviä. Kun etuudet eivät enää perustu tietyihin statuksiin, olisi taloudellisesti helpompaa tehdä tällaisia valintoja ja yhdistää useampia elämänvaiheita. (Ylikahri 2007, 25.) Kaikilla yhteiskunnassa olisi tasavertaisemmat mahdollisuudet järjestellä oma elämänsä. Viranomaisilla ei olisi oikeutta tai tarvetta selvittää, kuka täyttää tuen saannin ehdot. (Lahtinen 1992, 15-16.) Byrokratialoukkujen poistamiseksi tukien yhtenäistäminen ja tarveharkinnan lieventäminen olisikin varmasti toimiva keino. (Kangas & Pulkka 2016, 62.)

Vapaudesta on myös toisenlaisia mielipiteitä. Osan näkemys on, että vapaus ei sovi kaikille. Perustulon johdosta valtiolla ei olisi enää samanlaisia mahdollisuuksia puuttua yksilöiden ongelmiin eikä se voisi enää samalla tavalla huolehtia syrjäytyneiden osallistumisesta yhteiskunnan toimintaan. Tämän vuoksi vastustajat katsovat, että vastikkeetta saatava perustulo voisi edesauttaa osaa valitsemaan elämäntyylin, joka on vastuuton ja haitallinen. (Andersson 1998, 28). Se voisi esimerkiksi lisätä alkoholisteilla päihteiden käyttöä tai vähentää nuorten halua opiskella. Nykyään ihmiset voidaan velvoittaa osallistumaan työvoimatoimiston kurssille ja näin yhteiskunnan toimintaan. (Ylikahri 2007, 26-27.) Perustulon jälkeen tämä ei olisi enää mahdollista ja sen pelätäänkin lisäävän yhteiskunnan elätettävien määrää. (Kangas & Pulkka 2016, 43.)

Nykyinen järjestelmä on rakennettu täystyöllisyyden olettamukselle, mutta edelleen työttömyys on kasvava ongelma (Ylikahri 2007, 28). Yksi argumentti perustulolle onkin, että se ei ole riippuvainen työllisyystilasta. Perustulojärjestelmässä ei ole mitään erityismaksuja niille, jotka eivät ole työelämässä, eikä työelämään palaaminen vähennä henkilön saamaa tukea. (Atkinson 1995, 3.) Perustulon saavat kaikki riippumatta siitä ovatko töissä vai eivät, ja kaikki ansiotulo tuo vain lisätuloja, koska perustulon määrä ei vähene. Perustulon puolustajien mukaan perustulo vähentäisi työttömyyttä ja poistaisi työttömyysloukkuja, koska se tekisi työnteosta aina kannattavaa. (Ylikahri 2007, 23-24.)

Perustulon tuomista helpotuksista työnteon kannustimiin ollaan myös eri mieltä. Osan vastustajien mukaan vain täydellinen perustulo, joka poistaa tarveharkintaiset tuet kokonaan, tuo ratkaisun kannustinongelmiin ja osittainen perustulo voi vain osittain lieventää niitä. Stakesin tutkija Seppo Sallila totesi, että Soininvaaran perustulomalliehdotus vuodelta 1999 voisi itse asiassa synnyttää enemmän loukkuja kuin nykyinen järjestelmä. Tämä juuri sen vuoksi, että kyseinen perustulomalli korvaisi vain toimeentulotuen ja asumistuen, ei kaikkia etuuksia. (Kopra 2007, 40-41.) Jos perustulon lisäksi tarvitaan vielä esimerkiksi pienituloisille toimeentulotukea tai asumistukea, jää kannustinloukkuja järjestelmään perustulosta huolimatta. (Kangas & Pulkka 2016, 52.)

Toisaalta täydellinen perustulomallikaan ei välttämättä onnistu niin hyvin kannustinvaikutuksia ratkaisemaan. Se voi poistaa tarveharkintaisuudesta ja tukien päällekkäisyyksistä johtuvat kannustinloukut, mutta voi korkeiden rajaverojen vuoksi luoda myös uusia ongelmia kannusteisiin. Yleisesti perustulomalleissa ongelmana ovat sen aiheuttamat korkeat rajaverot, mikä nähtiin myös lineaarisen tuloveron mallista. Mitä suurempi perustulo on, sitä korkeampi rajavero tarvitaan sen rahoittamiseksi. Jotta perustulo on kohtuullinen niin, että pelkästään sillä tulee toimeen, nousee rajavero kaikilla vääjäämättä varsin suureksi. Jos esimerkiksi perustulo asetetaan niin, että se on puolet keskitulosta, on rajaveron oltava 50 prosenttia kaikilla tulotasoilla. Jos veroilla halutaan lisäksi rahoittaa myös muuta toimintaa, voi veroaste nousta jopa 80 prosenttiin. Korkeat veroasteet taas aiheuttavat kannustinkustannuksia varsinkin keski- ja suurituloisille työntekijöille. Vaikka tällä ei olisi välttämättä suurta vaikutusta niille pienituloisille, jotka perustuloa tarvitsevat eniten, on kannustinkysymys tärkeä. Keski- ja suurituloisia on suhteellisesti enemmän kuin pienituloisia, joten vaikutukset työn tarjontaan on tärkeä arvioida. (Tuomala 2009, 255.) Vastustajat pelkäävätkin, että liian suuri ilmainen raha laskisi työmoraalia ja passivoisi ihmisiä jäämään kotiin (Kangas & Pulkka 2016, 43-44).

Tähän on myös toisenlainen näkökulma, jossa kritisoidaan sitä, että kannustimista puhuttaessa otetaan yleisesti huomioon vain taloudelliset kannusteet ottaa työ vastaan. Osan mielestä on väärin olettaa, että työnteolla on vain taloudellisia kannusteita. Sillä on lisäksi sosiaalista pääomaa ja elämänlaatua lisäävä vaikutus. Työyhteisön kautta saa

esimerkiksi ihmissuhdeverkoston, joiden kanssa ollaan usein tekemisissä myös yksityiselämässä. (Kopra 2007, 40.)

Kannattajat ovat nähneet positiivisena sen, että perustulon johdosta myös pienipalkkainen, osa-aikainen tai keikkatyö olisi kannattavaa. Nykyisessä järjestelmässä näin ei aina ole. (Ylikahri 2007, 23–24.) Koska työsuhteiden nähdään muuttuvan koko ajan yhä enemmän tähän suuntaan, on tärkeää, että myös nämä työmuodot ovat taloudellisesti kannattavia (Tuomala 2009, 253). Säännöllinen perustulo toisi elämään ennustettavuutta ja vakautta, jolloin ei olisi niin suurta huolta tulevaisuuden toimeentulosta, vaikka esimerkiksi määräaikaisen työsuhteen jatkuminen on epävarmaa. Lisäksi perustulo auttaisi irtautumaan kokopäivätyön ihanteesta ja kannustaisi yrittäjyyteen. Nykyisessä järjestelmässä monet yrittäjät, taiteilijat ja apurahatutkijat ovat monella tapaa sosiaaliturvan ulkopuolella. Heidän toimeentulonsa on epävarmaa ja epävakaa, mikä aiheuttaa turvattomuuden tunnetta tulevaisuudesta. Perustulo voisi madaltaa kynnystä ryhtyä yrittäjäksi ja takaisi säännöllisen minimitoimeentulon esimerkiksi taiteilijoille. (Ylikahri 2007, 28.)

Toiset näkevät, että perustulo ennestään lisäisi matalapalkkaisia töitä ja vakiinnuttaisi pätkätyöt, eikä tätä nähdä toivottavana suuntana työmarkkinoilla (Kangas & Pulkka 2016, 43-44). Perustulo sallii, että henkilö voi vetäytyä työmarkkinoilta ja saada silti perustuloa. Näin ollen työntekijät voisivat tarjota matalapalkkaista työtä tietäen, että kukaan ei joudu elämään köyhyydessä, ja että pienikin työtulo tuo aina lisäänsiöta. Matalapalkkaisten työpaikkojen suuri lisääntyminen voi osaltaan aiheuttaa esimerkiksi koulutusjärjestelmän rappeutumista, kun matalapalkkaisilla aloilla koulutusvaatimukset ovat yleensä vähäiset. (Tuomala 2009, 253.) Näistä muutoksista ollaan erityisen huolissaan ammattiyhdistysliiton piirissä, jotka näkevät tämän edistävän myös työehtosopimusten heikentymistä. (Kangas & Pulkka 2016, 43-44).

Työmarkkinoiden sääntelyn vähenemisen on esitetty myös parantavan työntekijän asemaa ja tekevän työmarkkinoista joustavampia, sillä taloudellisesti turvattomien työntekijöiden hyväksikäyttö tulisi vaikeammaksi. (Andersson & Kangas 2002, 293.) Tämän näkemyksen mukaan kun minimitoimeentulo olisi perustulolla turvattu, työntekijällä olisi enemmän vapautta ja valtaa päättää, millä ehdoilla ottaa työn vastaan.

Näin ollen kenenkään ei olisi pakko tehdä epämieliekästä työtä huonolla palkalla. Työantajien tarvitsisi kiinnittää enemmän huomiota työn laatuun ja keksiä tapoja, joilla tehdä työstä kiinnostavaa ja mielekäästä. (Lahtinen 1992, 16; Lahtinen 1992, 82.)

Ylipäänsä muutoksen laajuus perustulojärjestelmään siirtymisestä mietityttää. Käytännössä varsinkin suoraan täydelliseen perustuloon siirtyminen uudistaisi koko sosiaaliturvajärjestelmän ja verotuksen. Näin suuren muutoksen vaikutukset ja niiden ennustaminen arveluttaa monia. Osittaiseen perustulojärjestelmään siirtyminen olisi helpompaa siinä mielessä, että muutoksia voisi tehdä pikkuhiljaa. Jo aiemmin on ehdotettu vaihtoehtoja, joilla koko järjestelmän uudistamista ei tarvitsisi kerralla tehdä. Muun muassa VATT:n projektipäällikkö Heikki Viitamäki on ehdottanut, että vain joitakin tukia, kuten kotihoidon tuki, muutettaisiin perustuloa muistuttavaksi etuudeksi. Näinhän Suomessa onkin jo toimittu lapsilisän osalta. (Ylikahri 2007, 45-46.) Myös perustulokokeilun esiselvityksessä päädyttiin siihen, että osittainen perustulo olisi selkein ja helpoin tapa siirtyä kohti perustulojärjestelmää, kun Kelan olemassa olevia tukia voisi yhdistellä vähitellen. (Kangas & Pulkka 2016, 217).

4.5 Perustulokokeilu Suomessa

Hallitusohjelmaan on kirjattu perustulokokeilun toteutus. Perustulokokeilun avulla pyritään selvittämään, miten sosiaaliturvaa saataisiin muutettua niin, että se vastaisi paremmin työelämän muutoksiin. (Kela 2016a.) Tarkoituksena on selvittää, voidaanko perustulolla poistaa köyhyyttä ja väliinputoamisia, parantaa työnteon kannustavuutta, vähentää byrokratiaa ja yksinkertaistaa järjestelmää. (STM 2016.)

Perustulokokeilu jakautuu kahteen osaan, esiselvitykseen ja jatkoselvitykseen. (STM 2016). Eri tutkimuslaitosten tutkijoista koostuva ryhmä Kelan johdolla kartoittaa mallit, joilla perustulokokeilu on kannattavinta toteuttaa. Selvityksessä mukana ovat Kelan tutkimusosasto, Helsingin yliopisto, Tampereen yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Turun yliopisto, Sitra, Ajatushautomo Tänk ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Lisäksi

selvitykseen osallistuu Suomen Yrittäjät, sekä kunta-alan, vero-oikeuden ja perustuslain asiantuntijoita. Tutkimusryhmää johtaa tutkimusprofessori Olli Kangas. (Kela 2016a.)

Esiselvitys alkoi lokakuussa 2015 ja se luovutettiin sosiaali- ja terveysministeri Hanna Mäntylälle 30.3.2016. Esiselvityksessä annetaan ensimmäiset ehdotukset malleista, joita käytännössä olisi mahdollista kokeilla. (Kela 2016b.) Raportissa esitellään olemassa olevat tiedot erilaisista perustulomalleista sekä niiden aiemmista kokeiluista ja tuloksista. Siinä käsitellään myös eri perustulomallien vaikutuksia. (Kangas & Pulkka 2016, 12.)

Esiselvityksessä pohditaan, miten puhdas tai osittainen perustulo, negatiivinen tulovero ja muut mahdolliset mallit soveltuisivat käytännössä kokeiluun. Kokeilun käytännön toteuttamiseksi raportissa ehdotetaan kaksiosaista otantaa, satunnainen valtakunnallinen otanta ja alueellinen intensiivisempi otanta, jonka avulla on mahdollista tarkastella ulkoisvaikutuksia. Lisäksi kiinnostavimmista ryhmistä voidaan tehdä painotettu otanta. Kokeilubudjetti mahdollistaisi noin 1500 henkilön sisällyttämisen, mutta mikäli kokeiluun voidaan ottaa mukaan Kelan maksussa olevia sosiaalietuuksia, joista perustulo muodostetaan, voidaan henkilömäärää laajentaa usealla tuhannella. Otannan lähtökohta on koko aikuisikäinen väestö, pois lukien eläkeläiset. Raportissa kuitenkin mainitaan, että budjetin rajallisuuden vuoksi kokeilu voidaan joutua rajoittamaan esimerkiksi iän ja tulojen perusteella niihin, joilla työn vastaanottamisen kannustinvaikutukset ovat kaikkein suurimmat. (Kangas & Pulkka 2016, 12-13.)

Esiselvityksessä päädytään siihen, että osittainen perustulo olisi paras tapa tutkia perustulon työllisyys- ja muita vaikutuksia. Puhdas, eli täydellinen perustulo voisi korvata suurimman osan tämän hetkisistä syyperusteisista etuuksista, joten sen ehdoton vahvuus on koko järjestelmän yksinkertaistuminen. Kuitenkin näin ollen sen tulisi olla suhteellisen suuri ja täten se olisi kallis toteuttaa. Lisäksi suuri perustulo voisi vähentää työvoiman tarjontaa. Korkea perustulo olisi myös ansiosidonnaisen sosiaaliturvajärjestelmän kannalta ongelmallinen, kun se voisi vähentää pienituloisten kannusteita liittyä työttömyyskassaan ja ammattiliittoon. (Kangas & Pulkka 2016, 216.)

Negatiivisen tuloveron osalta päädytään siihen, että sen toteuttaminen on tässä tilanteessa teknisesti liian hankala toteuttaa, sillä onnistuakseen se vaatisi tulojen reaaliaikaista seuranta ja ilman tällaista tulorekisteriä kokeilua olisi hankala toteuttaa. Osallistumistulon vahvuutena nähtiin se, että siinä rahaa ei saisi tekemättä mitään. Kuitenkin malliin liittyy byrokraattisia ja määrittelyongelmia. (Kangas & Pulkka 2016, 216.) Mallia varten tulisi määritellä osallistumisen aste sekä se, kuka valvoo ja kirjaa ehtojen täyttymisen. Täten sen tutkiminen perustulokokeilun yhteydessä olisi hallinnollisesti haastavaa. (Kangas & Pulkka 2016, 13.)

Osittaisessa perustulomallissa korvattaisiin suuri osa perusturvaetuuksista ja ansiosidonnaiset etuudet säilyisivät suurimmilta osin ennallaan. Raportin mukaan osittainen perustulo olisi ratkaisu moniin byrokraattisiin loukkuihin ja väliinputoamisiin. Kaikkia kannustinloukkuja osittainen perustulo ei kuitenkaan yksinään onnistuisi purkamaan, sillä kannustinloukkujen purkaminen vaatii useiden sosiaali- ja veropolitiikan osien uudistamista. (Kangas & Pulkka 2016, 12.) Raportissa esitellään mikrosimulaatioiden antamia tuloksia kannustinvaikutuksiin 550 euron ja 750 euron osittaisilla perustuloilla ja näihin liittyvillä veroasteilla 43 prosenttia ja 50.5 prosenttia. Yleisesti ottaen perustulomallin korkeat tasaveroprosentit nostavat efektiivisiä rajaveroasteita ja työllistymisveroasteita, eivätkä tulokset eroa merkittävästi nykyisestä järjestelmästä. Eräissä tapauksessa päädytään jopa korkeampiin rajaveroasteisiin kuin nykyään. (Kangas & Pulkka 2016, 192.)

Yksinhuoltajien tapauksessa nykyisen järjestelmän aiheuttamat varsin korkeat efektiivisen rajaveroasteet eivät juuri muutu osittaisissa perustulomalleissa. Nykyjärjestelmään verrattuna perustulomalli toimii siinä mielessä paremmin, ettei äkkinäisiä veroasteen muutoksia ole niin paljoa. Kun tilannetta tutkitaan kahden työttömän aikuisen taloudessa, jossa on kaksi lasta, ovat tulokset vielä huonommat. Efektiiviset rajaveroasteet ovat hyvin korkeita. Nykyisessä järjestelmässä käytettävissä olevat tulot eivät juurikaan muutu kun bruttotulot kasvavat 1000 eurosta 2500 euroon. Osittaisissa perustulojärjestelmissä tilanne on siirtynyt vielä alemmille tulotasolle 500 eurosta 2000 euroon. Myös työllistymisveroasteet ovat nykyistä korkeammalla tulojen ollessa alle 1000 euroa. Raportissa lisäksi esitetään, että perustulosta voisi myös tehdä veronalaisen ja yhdistää siihen nykyisen kaltaisen progressiivinen verojärjestelmä.

Tällöin veroasteet nousisivat, mutta työllistymisveroasteet laskisivat kauttaaltaan. (Kangas & Pulkka 2016, 194-199.)

Suurta muutosta ei osittaisella perustulolla siis saataisi aikaan. Asumistuen aiheuttamat kannustinongelmat säilyisivät edelleen ja perustulon taso voisi olla liian pieni varsinkin yksinhuoltajille. Työryhmän mukaan osittainen perustulomalli olisi kuitenkin luotettavin lähtökohta perustulon vaikutusten tutkimiseen. Osittaiseen perustulojärjestelmään olisi helppo myös siirtyä vähitellen yhdistelemällä Kelan perusturvaetuuksia ja näiden etuuksien yhdisteleminen antaa lähtökohdan myös perustulokokeilulle. (Kangas & Pulkka 2016, 217.) Perusturvaetuuksien yhdistämisellä voitaisiin vähentää eri etuuksien välillä siirtymisen johdosta aiheutuneita väliinputoamisia ja viiveitä. Lisäksi sillä voitaisiin saavuttaa myös hallinnollisia säästöjä. (Kangas & Pulkka 2016, 199-200.) Lähtökohtana kokeilulle on 550 euron osittainen perustulo, mutta sen rinnalla on tarkoitus kokeilla myös muita tasoja perustuslain asettamien reunaehtojen rajoissa. (Kangas & Pulkka 2016, 13.)

Esiselvityksen pohjalta alkaa jatkoselvitys ja tutkimusryhmä esittelee kuvauksen lopullisista perustulokokeilun malleista ja koeasetelmista loppuvuodesta 2016. Loppuraportti tulisi olla kokonaisuudessaan valmis 15.11.2016. (Kela 2016b.) Suunniteltu perustulokokeilun alkamisaika on alkuvuodesta 2017 ja sen olisi tarkoitus kestää kaksi vuotta. Hankkeen tulokset näin ollen arvioitaisiin vuonna 2019. (STM 2016.)

Kela toteutti vuonna 2015 kyselyn perustulon kannatuksesta, joka on toteutettu ensimmäisen kerran myös vuonna 2002. Tulokset ovat hieman muuttuneet. Yleisesti sekä negatiivisen tuloveron että perustulon kannattajia on kyselyn mukaan melko laajasti, yli 70 prosenttia vastaajista. Negatiivisen tuloveron kannatus on pysynyt lähes muuttumattomana, kun taas perustulon kannatus on aiemmasta 63 prosentista noussut. Kun tuloksista otetaan pois ne, jotka eivät osanneet muodostaa mielipidettä, on negatiivinen tuloveromalli hieman suositumpi. Yleisluontoisten kysymysten ongelma on kuitenkin se, etteivät ne anna vastaajalle kuvaa reaalisesta tilanteesta, kun muutoksen hinta ei ole näkyvissä. Perustuloa voidaan yleisellä tasolla pitää hyvänä ratkaisuna nykyisiin ongelmiin, mutta kun esitetään tästä muutoksesta aiheutuva hinta, eli korkeampi veroprosentti, voi mielipide muuttua. Kela toteuttikin toisen kyselyn, jossa

ajatus perustulosta konkretisoitiin perustulon määrällä ja veroprosentilla. Toisen kyselyn osalta kannatus muuttui kielteisemmäksi. Toisessa kyselyssä erittäin hyvänä, tai hyvänä ideana perustuloa piti enää noin 30 prosenttia vastaajista. (Kangas & Pulkka 2016, 54-58.)

5 Muita vaihtoehtoja uudistamiselle

Perustulo näyttää tällä hetkellä herättävän runsaasti kiinnostusta sosiaaliturvan uudistajana ja se voi hyvinkin olla kehityssuunta, mitä kohti lähdetään. Kuten aiemmin on nähty, jokaisella perustulomallilla on omat hyvät ja huonot puolensa. Varsin ristiriitaisesti perustulomallin ajatuksien kanssa on sosiaaliturvan uudistamiseksi usein ehdotettu myös tukien voimakkaampaa kohdentamista tarpeiden mukaan. Viime vuosien aikana kehitys on tapahtunut juuri tähän suuntaan. Lisäksi yksi vaihtoehto järjestelmän uudistamiselle on kehittää nykyistä mallia toimimaan entistä paremmin ja tehokkaammin.

Se minkälaista järjestelmää pidetään hyvänä, riippuu siitä, mistä lähtökohdista lähdetään ja mitä asioita pidetään tärkeinä. Jos sosiaalinen yhtenäisyys on ensisijainen tavoite, tulisi palvelut tarjota niin, että ne olisivat kaikille kansalaisille yhteisiä. (Tuomala 2009, 249.) Jos tukijärjestelmän tavoitteena on köyhyyden vähentäminen ja pienituloisten aseman parantaminen, voidaan etuuksien tarkempi kohdentaminen ja näin ollen tarveharkintaisuus nähdä tärkeänä.

5.1 Etuuksien voimakkaampi kohdentaminen

Sosiaaliturvakeskustelussa ollaan väiteltä siitä, eikö etuuksia olisi parasta maksaa vain sitä tarvitseville. Keskustelua on ollut muun muassa lapsilisän pois ottamisesta rikkailta. (Julkunen 2001, 231-232.) On ajateltu, että lapsilisää voidaan nostaa pienemmin kustannuksin, jos se maksetaan vain pienituloisille. Brewer, Saez ja Shephard ovat saaneet tutkimuksissaan tuloksen, jossa yhteiskunnan hyvinvointi maksimoituu, kun lapsilisä rajoitetaan vain pieni- ja keskituloisille. Atkinson kritisoi tutkimuksen jättävän huomiotta monta merkittävää seikkaa. Analyysi ei muun muassa huomioi sitä, että lapsilisä ei ainoastaan uudelleen jaa varoja rikkaiden ja köyhien perheiden välillä, vaan myös lapsiperheiden ja ei-lapsiperheiden välillä. Lapsiperheiden tarpeet ovat suuremmat kuin perheiden, jossa lapsia ei ole. Tämän vuoksi perheiden kulutusmahdollisuudet tulisi painottaa tarpeiden mukaan. Tämän painotuksen mukaan ottaminen mahdollistaa

suuremman lapsilisän rahoittamisen ilman, että lapsilisää tarvitsee leikata suurituloisilta. Sen sijaan tulisikin verottaa enemmän niitä, joilla ei ole lapsia, koska heillä on myös pienemmät tarpeet. Analyysissä ei lisäksi huomioida ongelmia, joita on sekä vertikaalisen ja horisontaalisen oikeudenmukaisuuden osalta. Jos lapsilisä otetaan pois suurituloisilta perheiltä, se tarkoittaa, että he kaikki ovat samassa asemassa riippumatta siitä kuinka monta lasta perheissä on. Tämä tarkoittaa, että henkilön, jolla on kolme lasta ja jonka vuositulot ovat 100 000 euroa, tulee maksaa saman verran nettoveroa kuin yhtä paljon tienaa, jolla ei ole lapsia. Tämä tuskin olisi monenkaan mielestä reilu asetus. (Atkinson 2011, 6-7.)

Suomessa ei ole siirrytty siihen, että rikkaat olisi kokonaan suljettu pois yhteisestä sosiaaliturvasta. On katsottu tärkeäksi, että järjestelmä sisältää etuuksia, jotka tekevät myös hyvätuloisista saajia. Kuitenkin syyhyn perustuvista etuuksista on hiljalleen liikuttu tarveharkinnan suuntaan tavalla tai toisella. Tällaisia sosiaalivakuutuksen universaaleja etuuksia on esimerkiksi pienennetty, poistettu tai muunnettu suoraan tarveharkintaisiksi. Lisäksi kun sosiaalivakuutuksen etuuden taso pienenee, saajan tulee usein täydentää tätä tarveharkintaisella toimeentulotuella minimitoimeentulon saamiseksi. (Julkunen 2001, 231-232.)

Voimakkaampi kohdentaminen onkin viime vuosina ollut usein ehdotettu suunta sosiaaliturvauudistuksiin. Tarveharkintaisen järjestelmän houkuttavuus on siinä, että se ei kohdistu etuuksia niille, joilla ei ole niihin tarvetta ja toisaalta taas takaa kohtuullisen minimitoimeentulon kaikille (Immonen ym. 1996, 1). Etujen tarkempi kohdentaminen on nähty suorien budjettikustannusten mielessä halvimpana vaihtoehtona parantaa pienituloisten asemaa. Tarveharkintainen järjestelmä on kuitenkin monella tavalla kalliimpi kuin mitä suorat budjettikustannukset antavat ymmärtää, eikä tämän vuoksi ole välttämättä paras kehityssuunta. (Tuomala 2009, 397.)

Ensinnäkin tarveharkinnalla on korkeiden rajaverojen vuoksi todella haitallinen vaikutus sekä yksilön, että hänen koko perheensä motivaatioon tehdä töitä. Vaikka köyhyysloukussa olevilla rajaverot olisivat alle 100 prosenttia, ovat ne kuitenkin paljon suuremmat kuin muilla väestössä. Tarveharkintaisuus rankaisee työnteosta. Onkin ristiriitaista, että sosiaaliturvan uudistamisesta puhuttaessa usein korostetaan työnteon

kannustimien tärkeyttä, mutta samalla ehdotetaan etujen voimakkaampaa kohdentamista välittämättä tarveharkintaisuuden haitallisista vaikutuksista kannustimiin. (Atkinson 1996, 67.)

Toiseksi, tarveharkintaisilla tuilla käyttöaste on suhteellisen pieni. Köyhyysrajan alapuolella on ihmisiä, jotka eivät kuitenkaan tukia jostain syystä halua nostaa. Syyt eivät voi johtua pelkästään informaation puutteesta, vaan siihen liittyvät myös syvälle juurtuneet ennakkoluuloiset asenteet tarveharkintaisen tuen hakemisesta. Niiden etujen käyttöaste, joissa tarveharkintaisuutta ei sovelleta, on lähes 100 prosenttia. (Atkinson 1996, 67.) Jos leimaavuuden voidaan nähdä olevan yhteydessä siihen, kuinka universaalista tuesta on kyse, voi tarkempi kohdentaminen vähentää osallistumista entisestään. (Tuomala 2009, 398.)

5.2 Erillisten asteikkojen järjestelmä

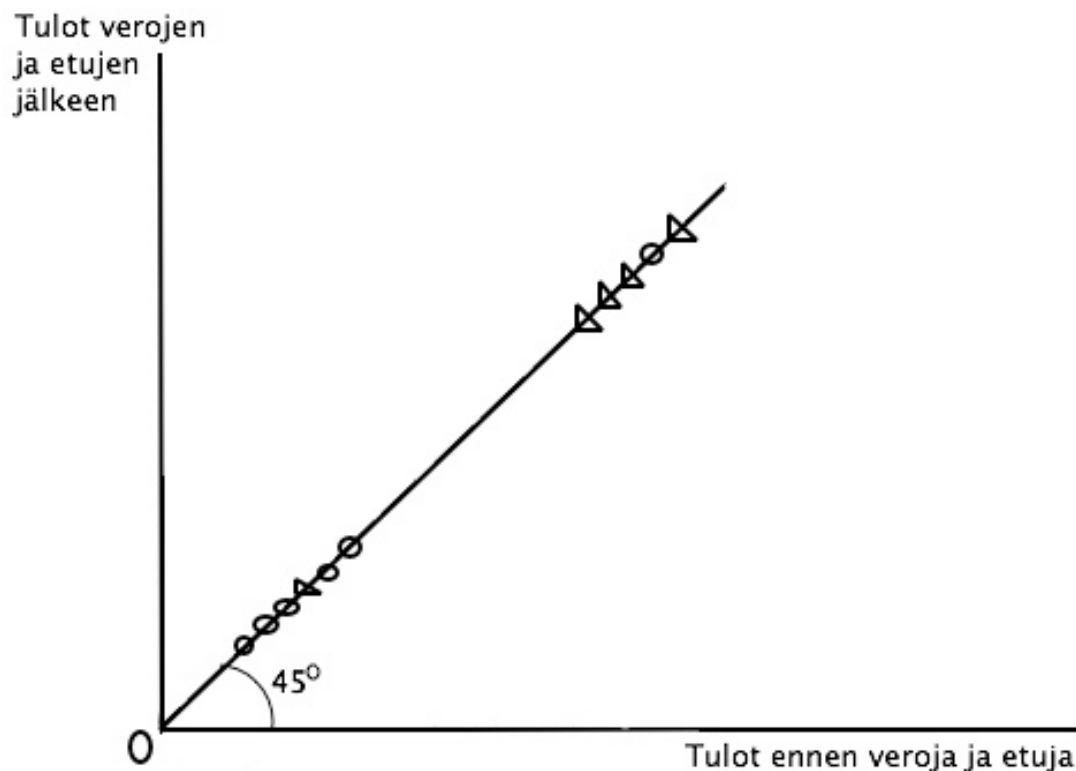
Yhden hieman erilaisemman lähestymistavan sosiaaliturvan uudistamiseen tarjoaa erillisten asteikkojen järjestelmä, johon liittyy sekä tulosidonnaisen että kategorisen informaation hyödyntäminen. Nykyinen järjestelmään jo itsessään käyttää näitä molempia, joten kyse olisi nykyisen sosiaalivakuutusperusteisen järjestelmän kehittämisestä. (Tuomala 2009, 398.) Nykyinen sosiaalivakuutusperusteinen järjestelmä pohjautuu alun perin Beveridgen periaatteisiin. Periaatteiden mukaan sosiaalivakuutusetuksien tulisi olla niin suuret, että ne riittävät turvaamaan minimitoimeentulon. Lisäksi tarveharkintaisen tukijärjestelmän tulisi toimia viimesijaisena turvaverkkona niille harvinaisille tapauksille, joissa sosiaalivakuutusetuudet eivät riitä minimitoimeentulon kattamiseen. Minimitoimeentulona tarkoitetaan valtion määrittämää köyhyysrajaa, johon jokaisen kansalaisen tulojen tulisi vähintään yltää. Nykyisessä järjestelmässä nämä periaatteet eivät toteudu kahdesta syystä. Ensinnäkin sosiaalivakuutusetuudet ovat liian pienet, eli ne jäävät määritellyn köyhyysrajan alapuolelle. Toisekseen tarveharkintainen järjestelmä on viimesijaisena turvaverkkona epäonnistunut, kun se ei tavoita kaikkia kotitalouksia tarveharkintaisten tukien vähäisen käyttöasteen vuoksi. (Meaden komitea 1978, 276.)

Toisin kuten esimerkiksi perustulo tai negatiivinen tuloverojärjestelmä, tämä molempia informaatioita hyödyntävä lähestymistapa ei yritä sulauttaa sosiaalivakuutusta ja tuloverotusta yhteen yhdistettyyn asteikkoon. Siinä ennemminkin palataan Beveridgen periaatteisiin, joita ikään kuin kehitetään eteenpäin tuloverotuksen kanssa ja saadaan näin uudistettu sosiaaliturvajärjestelmän rakenne. (Meaden komitea 1978, 276.) Ajatus perustuu siihen, että yksinään sosiaalivakuutus- tai tulosidonnainen järjestelmä ei ole toimiva. Järjestelmä, joka on puhtaasti sosiaalivakuutus tai tulosidonnainen mukaan lukien perustulo, jättää käyttämättä tärkeää informaatiota ja saa aikaan joko liian suuret rajaverot tai liian pienet etuudet. On mahdotonta luoda järjestelmää, joka olisi samalla hallinnollisesti yksinkertainen ja halpa. Näin ollen kustannustehokkaan järjestelmän luomiseen tarvitaan sekä ehdollista että tulosidonnaista informaatiota. (Tuomala 2009, 256-258.) Sen sijaan siis, että väitellään onko parempi puhtaasti sosiaalivakuutusperusteinen vai tulosidonnainen järjestelmä, tulisi pohtia mikä olisi ehdolliseen ja tulosidonnaiseen informaatioon perustuvien järjestelmien paras yhdistelmä. (Immonen ym. 1996, 1.)

Erillisten asteikkojen järjestelmässä väestö jaetaan pysyviä ominaisuuksia hyödyntämällä eri ryhmiin ja jokaiselle ryhmälle suunnitellaan oma erillinen vero- ja tulonsiirto asteikkonsa. Edellisissä järjestelmissä on käytetty vain yhtä asteikkoa, mutta ei ole mitään syytä tyytyä vain yhteen asteikkoon ja näin ollen jättää käyttämättä saatavilla olevaa informaatiota. (Tuomala 2009, 257.) Seuraavaksi tutkitaan tätä tarkemmin jakamalla henkilöt kahteen ryhmään ja tarkastelemalla, miten ryhmäjako ja näiden kohtelu esiintyy järjestelmissä.

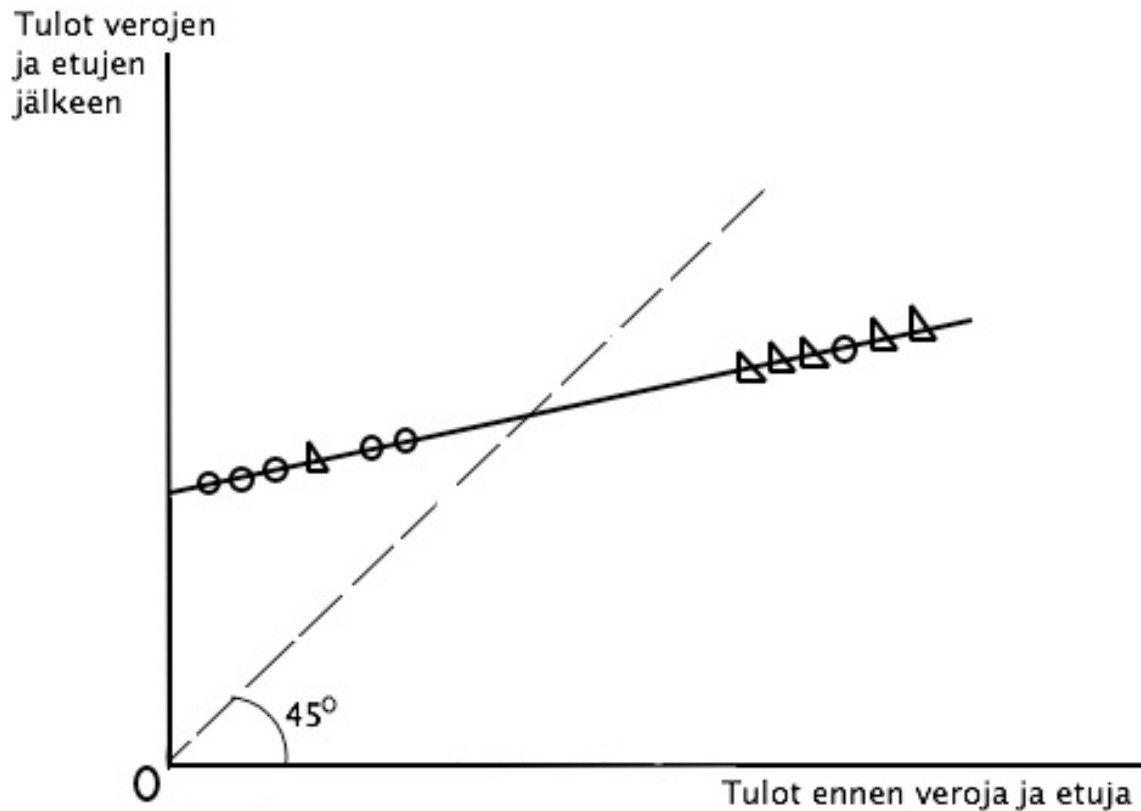
Oletetaan, että on kaksi ryhmää, joista ryhmä 1 edustaa suhteellisesti suurituloisempia ja ryhmä 2 suhteellisesti pienituloisempia. Ryhmää 1 merkitään "Δ" ja ryhmää 2 "o". Kuviossa 5.2.1 näkyy tilanne, jossa taloudessa ei ole uudelleenjakoa. Tulot ennen veroja ja etuuksia ovat samat kuin niiden jälkeen, eli kaikille jää käteen täsmälleen sen verran kuin saavat palkkaa. Nähdään, että suhteellisesti suurituloisten ryhmä on kasautunut pääasiassa käyrän loppupuolelle ja pienituloiset alkuun. (Immonen ym. 1996, 7.) Kuvioista kuitenkin ilmenee se, että suhteellisesti suurituloisten ryhmään kuuluu myös niitä, joilla ei ole suuret tulot. Samoin pienituloisten ryhmässä on suurituloisia. Voimme

ajatella esimerkiksi, että suhteellisesti suurituloisten ryhmä ovat työssäkäyvät ja suhteellisesti pienituloisten eläkeläiset. Kaikki työssäkäyvät eivät kuitenkaan ole rikkaita, eivätkä kaikki eläkeläiset köyhiä. (Tuomala 2009, 254.)



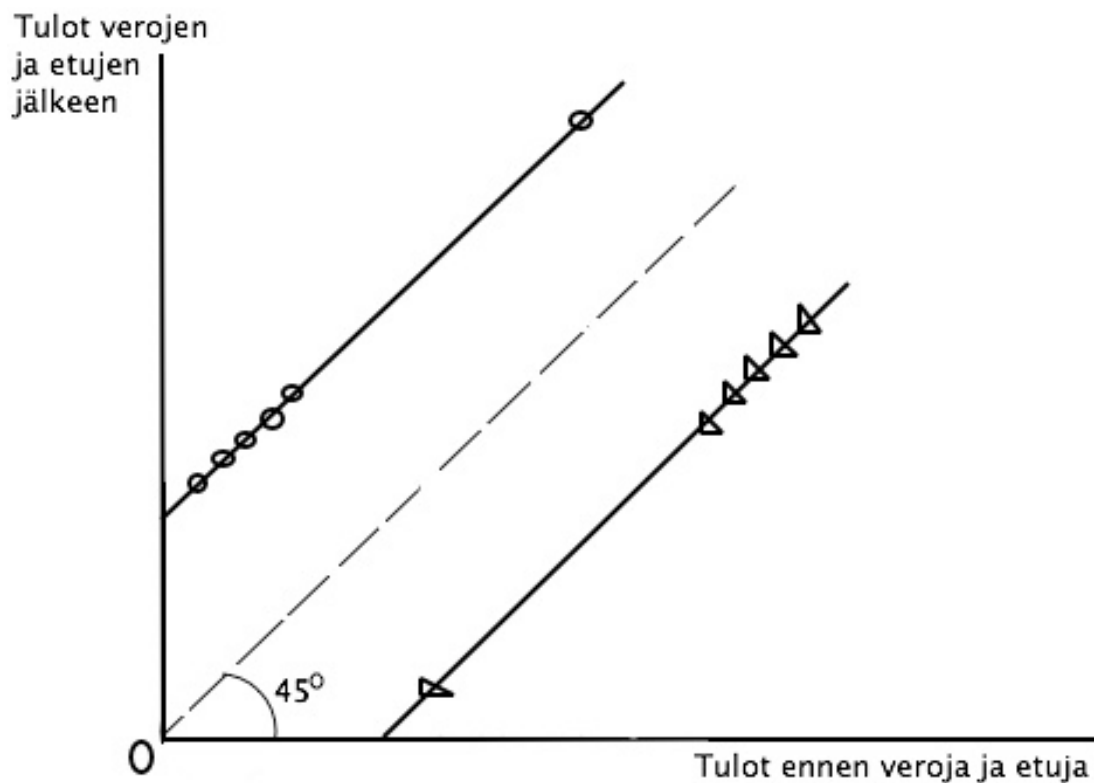
Kuvio 5.2.1. Tilanne ilman tulonsiirtoja ja veroja. Lähde: Immonen ym. 1996, 8.

Kuviossa 5.2.2 on perustulo- tai negatiivinen tuloverojärjestelmä. Nähdään, että perustulo- tai negatiivinen tuloverojärjestelmä kohtelee molempia ryhmiä samalla tavalla, sillä kaikki ovat samalla asteikolla. (Tuomala 2009, 254.)



Kuvio 5.2.2. Perustulo- tai negatiivinen järjestelmä. Lähde: Tuomala 2009, 254.

Kuviossa 5.2.3 on puhtaaseen sosiaalivakuutukseen perustuva järjestelmä, joka ottaa huomioon vain kategorisen informaation. Tässä siis suurempituloiset samalla sosiaalivakuutusmaksulla kustantavat pienituloisten edut. (Immonen ym. 1996, 7.) Tuloista riippumatta suurituloiset maksavat saman verran veroa ja pienituloiset saavat samansuuruisen etuuden. Jos pienituloisen ja suurituloisen ryhmään kuuluvalla on samat tulot ennen veroja ja etuja, järjestelmä on aina suotuisampi pienituloiselle. (Tuomala 2009, 256.)

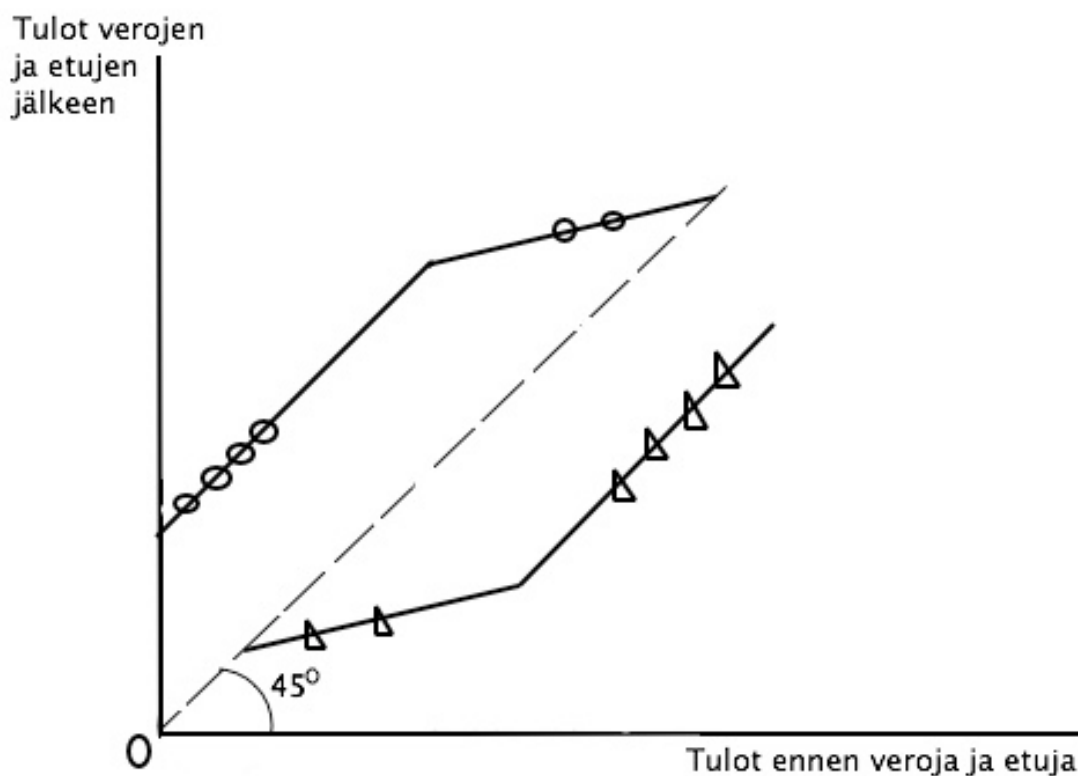


Kuvio 5.2.3. Sosiaalivakuutus. Lähde: Immonen ym. 1996, 8.

Kokonaisvaikutukset tulonjakoon ovat hyvin samanlaiset kuin perustulossa, mutta suurin ero on siinä, miten ryhmien sisällä olevia epätyypillisiä jäseniä kohdellaan. Perustulossa kaikki ovat samalla asteikolla, eli kumpaakin ryhmää kohdellaan samoin. Tässä siis esimerkiksi suurituloisten ryhmään kuuluvaa pienituloista kohdellaan samoin kuin pienituloisten ryhmän jäseniä, joilla on samat tulot ennen veroja ja etuja. Sosiaalivakuutus kuitenkin jakaa nämä ryhmät omille asteikoilleen, jolloin ryhmät saavat erilaisen kohtelun. (Tuomala 2009, 254-256.)

Puhtaasti sosiaalivakuutusperusteisen järjestelmän etuna on, että siinä etuudet kohdistuvat juuri niihin ryhmiin, joilla on suurin riski kohdata köyhyyttä, pitämällä kuitenkin samalla marginaaliset veroasteet alhaisina. Sosiaalivakuutusperusteinen järjestelmä myös tasaa huomattavasti verojälkeisiä keskimääräisiä tuloja kahden ryhmän välillä. Kuten kuviosta 5.2.3 kuitenkin nähdään, järjestelmä suosii erityisen paljon pienituloisten ryhmään kuuluvia suurituloisia ja vastaavasti todella ankara se on suurituloisten ryhmän pienituloisille. Sosiaalivakuutus antaa etuuden vain tiettyyn ryhmään kuulumisen perusteella, mutta ei ota huomioon sitä, että sen ryhmän sisällä on henkilöitä, jotka tarvitsevat tukea enemmän kuin muut. Näin ollen köyhien ryhmään

kuuluvat ei-köyhät henkilöt saavat etuuksia. Samoin toisin päin, eli etuuksien ulkopuolelle jäävien rikkauden ryhmien sisällä on köyhiä henkilöitä, jotka eivät etuutta saa. Tämän vuoksi onkin siis selvää, että sosiaalivakuutusperusteisen järjestelmän rinnalle tarvitaan tulosidonnaista informaatiota, joka nimenomaan huomioi tulot yksilöittäin. Hyödyntämällä lisäksi tuloinformaatiota, voidaan veroastetta nostaa pienituloisten ryhmään kuuluville suurituloisille. Tästä saatuja tuloja käyttämällä voidaan taas vähentää verotusta suurituloisten ryhmään kuuluvilta pienituloisilta. Erillisten asteikkojen järjestelmä nähdään kuviossa 5.2.4. (Immonen ym. 1996, 1; Immonen 1996, 7; Tuomala 2009, 254-256.)



Kuvio 5.2.4. Erillisten asteikkojen järjestelmä. Lähde: Immonen ym. 1996, 8.

Erillisten asteikkojen järjestelmä siis hyödyntää molempia informaatioita ja liittää tulosidonnaisuuden kunkin ryhmän sisäiseen kohteluun. Näin kummallekin ryhmälle voidaan rakentaa oma asteikko, joka ottaa huomioon ryhmien sisäisen vaihtelun tulojen osalta. Järjestelmä pureutuu näin ollen erityisesti ongelmaan, joka yhden asteikkojen

järjestelmässä on ryhmien epätyypillisten jäsenten osalta. Näillä polvekkailta asteikoilla hyötynä on, että ne lisäävät ryhmien sisäisiä tulonsiirtoja kaikkein pienituloisimmalle ja näin ollen lieventävät tuloeroja. Järjestelmä myös säilyttää pienet rajaverot enemmistölle. Toisaalta tämä kuitenkin tehdään epätyypillisten jäsenten kustannuksella, sillä heihin kohdistuvat korkeat rajaverot. (Immonen 1996, 7; Tuomala 2009, 257.)

6 Lopuksi

Suomen sosiaaliturva kaipaa uudistusta. Järjestelmä ei tällä hetkellä toimi parhaalla mahdollisella tavalla ja se jättää pulaan monia tuen tarpeessa olevia. Eri tukien ja vähennyksien määrästä johtuen järjestelmä on monimutkainen sekä viranomaisten että tuen hakijoiden näkökulmasta. Sosiaaliturvan uudistamisesta on monia mielipiteitä ja tämä aiheuttaa vaikeuksia tehdä päätöksiä siitä, mihin suuntaan lähdetään. Sosiaalivakuutuksen kannatuspohja on laaja, mutta toisaalta myös etuuksien kohdentamisella tarpeiden mukaan on omat kannattajansa. Näiden kahden välisestä paremmuudesta onkin usein kiistelty.

Tällä hetkellä eniten kiinnostusta ja keskustelua on herättänyt perustulo. Perustulon on argumentoitu selkeyttävän järjestelmää ja poistavan haitallisia kannustinloukkuja. Optimaalisen lineaarisen tuloverotuksen mallista kuitenkin nähtiin, miten vaikutukset riippuvat siitä, millaisesta perustulosta on kyse. Suurempi perustulo aiheuttaa suuremmat rajaverot ja näin ollen johtaa suurempiin tehokkuustappioihin ja työn tarjonnan vääristymiin. Täydellinen perustulo ja negatiivinen tulovero ratkaisi siis tarveharkintaisuuksiin liittyvät ongelmat ja selkiyttäisi järjestelmää, mutta korkeiden rajaverojen vuoksi aiheuttaisi muita ongelmia. Negatiivinen tuloverojärjestelmä on lisäksi hallinnollisesti hankalampi kuin puhdas perustulo.

Osittainen perustulo mahdollistaisi pienemmät rajaverot, mutta voisi aiheuttaa kannustinongelmia työttömille. Koska se tarvitsisi rinnalleen myös tarveharkintaisia etuuksia, jäisi järjestelmään näistä johtuvia ongelmia, kuten leimaantuminen. Näin ollen se ei olisi ollenkaan niin selkeä ja yksinkertainen kuin täydellinen perustulo. Osittaiseen järjestelmään olisi kuitenkin helppo siirtyä vähitellen. Muun muassa tämän vuoksi se on herättänyt Suomen perustulokokeilua tutkivan työryhmän kiinnostuksen ja näillä näkymin sen vaikutuksia tullaan konkreettisesti kokeilemaan eri koeryhmillä jo ensi vuonna. Perustulokokeilun esiselvityksen tulokset osoittavat, ettei osittainen perustulo merkittävästi eroaisi nykyisestä tilanteesta. Osittainen perustulomalli ei ratkaise kannustinvaikutuksia kokonaan, vaan siihen vaaditaan kokonaisvaltaisempaa sosiaali- ja veropolitiikan uudistamista (Kangas & Pulkka 2016, 12).

Esiselvitysraportin tilanteessa, jossa taloudessa oli kaksi työtöntä aikuista ja kaksi lasta, efektiiviset rajaveroasteet ja työllistymisveroasteet nousivat pienemmillä tulotasoilla. Osittainen perustulo ei myöskään helpottanut yhtään yksinhuoltajien asemaa nykyiseen järjestelmään verrattuna. Pienituloiset lapsiperheet ja yksinhuoltajat ovat kuitenkin yksi niistä ryhmistä, joiden tilannetta sosiaaliturvan uudistamisella halutaan parantaa. Mikäli osittaisen perustulon vaikutukset ovat tämän kaltaiset, ei tällainen uudistus toisi toivottuja tuloksia. Esiselvityksessä mainittiin myös, että kokeilu voidaan joutua rajaamaan tiettyihin kannustinvaikutuksille herkempiin ryhmiin. Kuitenkin perustulon mukana tulevat korkeat rajaverot voivat aiheuttaa kannustinongelmia myös keski- ja suurituloisille. Jos kokeilu rajataan vain niihin ryhmiin, joilla on nykyisessä järjestelmässä suurimmat kannustinongelmat, ei saada kovin luotettavaa kuvaa kokonaisvaikutuksista.

Esiselvityksessä saatiin osin samoja tuloksia, kuin mitä optimaalisen lineaarisen tuloverotuksen teoriakin kertoo – perustulo, myös osittaisena, aiheuttaa melko suuret rajaverot. Esiselvityksessä ehdotettiin kuitenkin, että osittainen perustulo liitettäisiin nykyisen kaltaiseen progressiiviseen verojärjestelmään ja näin saataisiin parempia vaikutuksia. Kuitenkin voimakkaan progressiivisen verotuksen käyttö ei ole mahdollista jo valmiiksi korkeiden rajaverojen kanssa. Lisäksi lievänkin progression käyttö nostaa rajaveroja entisestään, joka ei taas ole hyvä asia tehokkuuden ja työn tarjonnan puolesta.

Osa on kauhistellut perustulossa sitä, että sen saavat kaikki. Ei ymmärretä, miksi perustuloa pitäisi maksaa henkilöille, jotka haluavat elää yhteiskunnan varoilla tekemättä itse mitään sen hyväksi. Atkinsonin ehdottama osallistumistulo tarjoaisi ratkaisun tähän. Kuten perustulo, osallistumistulo ei vähene ansiotulojen johdosta, mutta sen saadakseen tulee kuitenkin osallistua yhteiskuntaan jollain tavalla. Osallistumistulo tuottaa samoja positiivisia vaikutuksia kuin perustulokin – se poistaa tarveharkintaisuudesta johtuvia epäkohtia ja lisää työnteon kannustavuutta. Itse asiassa se voisi olla vielä kannustavampi, sillä nimenomaan osallistuminen toisi oikeuden tukeen. Osallistumistulo ei ole hallinnollisesti niin yksinkertainen kuin perustulo, mutta se voisi olla yhteiskunnallisesti hyväksytympi vaihtoehto ja saada enemmän kannatusta kansalaisten keskuudessa. Koska osallistumistulo sisältää ehtoja, se mahdollistaa sen, että joku jää tuen ulkopuolelle. Tämä voi herättää kysymyksen siitä, miten huolehditaan niistä, jotka eivät halua osallistua ja jäävät vapaaehtoisesti ulkopuolelle. Atkinsonin (2011) mukaan perustuloon

kuitenkin liittyy vahva eettinen argumentti. Se on moraalinen kannanotto siitä, että yksilöiden tulisi ottaa enemmän vastuuta omasta toimeentulostaan ja osallistumisestaan yhteiskuntaan.

Erillisten asteikkojen järjestelmä tarjoaa erilaisen lähestymistavan. Toisin kuin perustulo, se ei yhdistä kaikkea samalle yhdelle asteikolle, vaan se luo omat asteikot sekä kategorista että tulositonista informaatiota käyttäen. Itse asiassa jo olemassa oleva verojen- ja tulonsiirtojen järjestelmä voidaan ymmärtää paremmin useamman asteikon järjestelmänä (Tuomala 2009, 257). Näin ollen kyseessä olisi enemmänkin nykyisen järjestelmän kehittäminen, kuin koko järjestelmän korvaaminen uudella. Erillisten asteikkojen ideana on se, että useamman asteikon avulla pystytään huomioimaan kategoristen ryhmien epätyypilliset jäsenet. Epätyypillisille jäsenille voidaan asettaa erilaiset rajaverot ja näin lisätä uudelleenjakoa ja vähentää tuloeroja.

Sosiaaliturvan uudistamiselle on siis olemassa lukuisia vaihtoehtoja, jotka riippuvat siitä, mitkä ominaisuudet nähdään tärkeäksi ja mitä tavoitteita sosiaaliturvajärjestelmälle asetetaan. Jo perustulojärjestelmä itsessään mahdollistaa tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan monen hyvin erilaisen järjestelmän muodostumisen. Perustulo on mielenkiintoinen vaihtoehto, koska sillä näyttäisi olevan monia sellaisia ominaisuuksia, joita uudistetulta sosiaaliturvalta halutaan. Perustulojärjestelmää on kuitenkin käytännössä kokeiltu hyvin vähän, joten sen todellisista vaikutuksista ei löydy juuri aiempaa tietoa. Vasta viime vuosina perustuloa on alettu tutkimaan tarkemmin erilaisten mikrosimulaatioiden avulla ja näin on saatu myös konkreettisia laskelmia, joiden avulla vaikutuksia on voitu arvioida hieman tarkemmin. Suomen perustulokokeilun selvityksen perusteella ainakaan osittainen perustulojärjestelmä ei toisi suuria muutoksia ja osa muutoksista voisi olla jopa huonompaan suuntaan. Esiselvityksen perusteella tehdään kuitenkin jatkoselvitys, jossa toteutettavan perustulokokeilun mallia tutkitaan vielä tarkemmin. Jää nähtäväksi, onko perustulo loppujen lopuksi vain kokeilu vai tuleeeko siitä perusta uudelle sosiaaliturvajärjestelmälle.

Lähteitä

Aamulehti 31.10.2015. Täysi perustulo olisi Suomessa noin 800 euroa. Uutiset A10.

Andersson, J. O. (1993). Mistä uusi perusta hyvinvointivaltiolle. Teoksessa J. O.

Andersson, A. Hautamäki, R. Jallinoja, I. Niiniluoto & H. Uusitalo (toim.) *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa – arvot ja tosiasiat*. Juva: WSOY. 247-282.

Andersson, J. O. (1998). Kansalaistulo ja kansalaispalkka – toimeentulon välineet. *Futura*, 17, no. 2, 25-33.

Andersson, J. O. & Kangas, O. (2002). Perustulon kannatus Suomessa.

Yhteiskuntapolitiikka, 67, no. 4, 293-307.

Atkinson, A. B. (1995). *Public Economics in Action. The Basic Income / Flat Tax Proposal*. Oxford: Clarendon Press.

Atkinson, A. B. (1996). The case for a participation income. *The Political Quarterly*, 67, no. 1, 67-70.

Atkinson, A. B. (2011) *Basic Income: Ethics, Statistics and Economics*. Revised version of lecture given at the Workshop on “Basic Income and Income Redistribution”, organised by the Centre for Research in Economic Analysis, at the University of Luxembourg, April 2011.

http://www.nuff.ox.ac.uk/users/atkinson/Basic_Income%20Luxembourg%20April%202011.pdf. 13.4.2016

Basic Income Earth Network <http://www.basicincome.org/bien/aboutbien.html>. 3.2.2016.

Hiilamo, H. (2003). Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 99, no. 3, 294–311.

Hiilamo, H. & Saari, J. (2010). Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka. Teoksessa Hiilamo, H. & Saari, J. (toim.) *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin*. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A tutkimuksia 27. 13-35.

Hiilamo, H., Niemelä, H., Pykälä, P., Riihelä, M. & Vanne, R. (2012). *Sosiaaliturva ja elämänvaiheet. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hiilamo, H. (2014). Voiko osallistava sosiaaliturva lisätä osallisuutta?. *Yhteiskuntapolitiikka*, 79, no. 1, 82-86.

Honkanen, P., Jäntti, M., Pirttilä, J. (2007). Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004. Teoksessa Sinko, P., Vihriälä, V. (toim.) *Rekrytointiongelmien, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4. 299–368.

Ilkkala, M. (2007). Perustulokeskustelu Suomessa. Teoksessa S. Hintikka-Varis (toim.) *Sisällä vai ulkona – kohti perustuloa?*. Helsinki: Kansallinen sivistysliitto ry. 9-71.

Immonen, R., Kanbur, R., Keen, M. & Tuomala, M. (1996). Tagging and taxing: The optimal use of categorical and income information in designing tax/transfer schemes. *VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, keskustelualoitteita*, 128.

Julkunen, R. (2001). *Suunnanmuutos*. Tampere: Vastapaino.

Kangas, O. & Pulkka, V. (toim.). (2016). *Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016. http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/13-2016_Ideasta+kokeiluun.pdf/c758c343-2687-4dea-869e-5dbdb14e888f?version=1.0. 28.4.2016

Kela (2016a). Perustulokokeilu. <http://www.kela.fi/perustulokokeilu>. 28.4.2016

Kela (2016b). Ideasta kokeiluun - perustulokokeilun esiselvitys valmistui

<http://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/->

[/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/id/2905392](#). 28.4.2016

Kopra, V. (2007). *Perustulo – kova vai pehmeä paketti?*. Helsinki: Kalevi Sorsa –säätiö

Kuivalainen, S. (2007). Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys.

Yhteiskuntapolitiikka, 72, no.1, 49-56.

Lahtinen, I. (1992). *Perustulo – kansalaisen palkka*. Helsinki: Hanki ja Jää

Meaden komitea (1978). *The Structure and Reform of Direct Taxation. Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade*. Lontoo: The Institute for Fiscal Studies.

Niemelä, H. & Salminen, K. (2006). *Suomalainen sosiaaliturva*. Kela.

http://www.tela.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/tela/embeds/telawwwstructure/14299_Suomalainen_sosiaaliturva.pdf. 29.4.2016

Saloniemi, A. & Virtanen, P. (2008). Joustavan huomisen varjossa?. Teoksessa Heiskanen, T., Leinonen, M., Järvensivu, A., Aho, S. (toim.). *Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen*. Tampere: Tampere University Press. 78-108.

Soininvaara, O. (1999). *Täystyöllisyyteen ilman köyhyyttä*. Helsinki: Art House.

Soininvaara, O. (2007). Perustulon yhteiskunnallisista vaikutuksista. Teoksessa P.

Honkanen, O. Soininvaara & V. Ylikahri (toim.) *Perustulo – kohti toimivaa perusturvaa*.

Helsinki: Vihreä Sivistysliitto. 87-105.

STM (2016). Sosiaali- ja terveysministeriö. Perustulokokeilu.

<http://stm.fi/perustulokokeilu>. 28.4.2016.

Suvinen, Niina (2003). Sosiaaliturvajärjestelmän tulevaisuuden haasteet ja Kela. *Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 56*. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

SVT (2016). Suomen virallinen tilasto. Työvoimatutkimus. Työllisyys ja työttömyys vuonna 2014.

http://www.stat.fi/til/tyti/2014/13/tyti_2014_13_2015-04-28_kat_002_fi.html.
5.1.2016.

Särkelä, R. & Eronen, A. (2007). *Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto

THL (2016). Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos. Sosiaalimenot ja rahoitus 2014. <https://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-talous/sosiaalihuollon-menot-ja-rahoitus>. 2.3.2016

Tuomala, M. (2009). *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus

Tuomala, M. (2012). Sosiaalivakuutus ja uudelleenjako. Teoksessa P. Havakka, M. Niemelä & H. Uusitalo (toim.) *Sosiaalivakuutus*. Helsinki: Finanssi- ja Vakuutuskustannus Oy. 235-251.

Tuomala, M. (2016). *Optimal redistributive taxation*. Oxford: Oxford University Press.

Vihreät (2016a). Vihreä perustulo. <https://www.vihreat.fi/asiat/vihreapolitiikka/teemat/koyhyys/perustulo>. 5.4.2016

Vihreät (2016b). Vihreiden perustulomallin ABC. <https://www.vihreat.fi/asiat/vihreapolitiikka/teemat/koyhyys/perustulo/vihreiden-perustulomallin-abc>. 5.4.2016

Viitamäki, H. (2015). Työnteon kannustimet – mitä jää käteen?. *VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, muistiot*, 50.

Ylikahri, V. (2007). Kohti perustuloa – Perustulokeskustelua Suomessa ja maailmalla. Teoksessa P. Honkanen, O. Soininvaara & V. Ylikahri (toim.) *Perustulo – kohti toimivaa perusturvaa*. Helsinki: Vihreä Sivistysliitto. 13-46.